
Bedrijfsplan BghU

Belastingsamenwerking
gemeenten en
hoogheemraadschap
Utrecht

Vastgesteld door de stuurgroep,
incl. laatste wijzigingen

6-9-2012

Inhoud

1.	Inleiding.....	5
1.1	Context.....	5
1.2	Onderzoeksvraag	6
1.2.1	Onderzoeksopdracht.....	6
1.2.2	Doel van het bedrijfsplan	6
1.2.2	Uitgangspunten bij het bedrijfsplan.....	6
1.3	Leeswijzer.....	7
2.	Juridisch, management en organisatie	9
2.1	Juridisch.....	9
2.1.1	Gemeenschappelijke regeling.....	9
2.1.2	Collegeregeling.....	9
2.1.3	Belang samenwerking	9
2.1.4	Bevoegdheden	10
2.1.6	Interne aspecten van governance.....	12
2.1.7	Externe aspecten governance: rollen deelnemers	14
2.2	Management en organisatie	16
2.2.1	Organisatie-inrichtingsprincipes	16
2.2.2	Besturing en sturing	18
2.2.3	Relatiemanagement.....	20
2.2.4	Managementfilosofie.....	21
2.2.5	Hoofdontwerp van organisatiemodel.....	21
2.2.6	Gewenste organisatiecultuur, omschreven in kernwaarden.....	28
3.	Taken, processen en kwaliteit.....	31
3.1	Inleiding.....	31
3.2	Belastingsoorten, werklast en formatie.....	31
3.2.1	Belastingsoorten	31
3.3	Processen	34
3.4	Kwaliteit	36
3.5	Harmonisatie.....	38
3.6	Externe profilering	38
4.	Klantcontact, dienstverlening en ICT	39

4.1	Klantcontact en dienstverlening	39
4.2	Functionaliteiten	41
4.3	Te onderscheiden processen	42
4.4	Formatie	43
4.5	Investerings-, project- en exploitatiekosten digitaal klantconcept	43
4.5.1	Inleiding	43
4.5.2	Investeringskosten	44
4.5.3	Projectkosten	45
4.5.4	Exploitatiekosten	45
5.	Personele aspecten	46
5.1	Inleiding	46
5.2	Cao keus	46
5.3	Secundaire arbeidsvoorwaarden	47
5.4	Boventalligheid	47
5.4.1	Omgang eventuele boventalligheid	47
5.4.2	Beperking boventalligheid door gezamenlijk vacaturebeleid	48
5.5	Uitgangspunten functiehuis	49
5.5.1	Keuzes ten aanzien van een functiehuis	49
5.5.2	BsGW functiehuis als voorbeeld?	50
5.6	Competentie-ontwikkeling	51
6.	Financiën	54
6.1	Inleiding	54
6.2	Huidige formatie en kosten	54
6.3	Besparingen	55
6.3.1	Besparingen primair proces	55
6.3.2	Besparingen overhead	57
6.3.3	Mogelijke aanvullende besparingen	58
6.4	Kostenverdeling	58
6.5	Transitiekosten	62
7.	Transitie en risico's	65
7.1	Transitie	65
7.1.1	Uitgangspunten aanpak en verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden ...	65

7.1.2	Schematisch overzicht transitieproces	67
7.1.3	Projectkosten	67
7.2	Risicoparaagraaf.....	69

1. Inleiding

1.1 Context

Landelijk is er een trend dat steeds meer waterschappen en gemeenten gaan samenwerken op het gebied van de uitvoering van de belastingtaak en de WOZ. Het voorkomen van dubbel werk (bijhouden administratie, beheer systemen etc.) en het gemak voor de klant (1 loket) zijn belangrijke redenen voor deze samenwerking. Ook het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR), de gemeente Utrecht en de gemeente De Bilt zoeken naar mogelijkheden tot samenwerking.

In 2010 is door een extern bureau een vooronderzoek (VKA, 2010) uitgevoerd naar mogelijke scenario's. De resultaten van het vooronderzoek hebben geleid tot het uitwerken van een businesscase voor één van de geschetste scenario's, namelijk dat van een samenwerking tussen de gemeente Utrecht en De Bilt, het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) en BsGW (voorheen Waterbedrijf Limburg). De toevoeging van BsGW was een gevolg van de al bestaande jarenlange samenwerking tussen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en BsGW. Ook het vanuit dienstverleningsperspectief aantrekkelijke, door BsGW ontwikkelde digitale klantconcept speelde een rol in deze keuze. Dit scenario bleek uiteindelijk niet realiseerbaar. Om verschillende redenen bleek BsGW niet langer overtuigd dat dit de meest optimale samenwerking is. Toen dat duidelijk werd, hebben Utrecht, mede namens De Bilt, en HDSR besloten het samenwerkingsproces samen door te zetten en opdracht gegeven dit bedrijfsplan op te stellen.

Een samenwerking tussen Utrecht, De Bilt en HDSR levert voor de Utrechtse partijen vergelijkbare voordelen op in het kader van efficiency. Het is daarom vanwege de mogelijkheid maatschappelijke kosten te verlagen profijtelijk om gezamenlijk een uitvoeringsorganisatie op te richten voor het heffen en innen van belastingen en de WOZ. De organisatie zal zo worden ingericht dat het in de (nabije) toekomst mogelijk is voor andere gemeenten die (geheel of gedeeltelijk) binnen het werkgebied van het hoogheemraadschap liggen toe te treden.

Gaandeweg het maken van dit bedrijfsplan hebben zich twee gemeenten gemeld die aangaven eventueel deel te willen gaan nemen aan de uitvoeringsorganisatie. Het betreft de gemeenten IJsselstein en Montfoort. Gelijktijdig met de totstandkoming van onderhavig bedrijfsplan is hiervoor ook een bedrijfsplan tot stand gebracht ("bedrijfsplan plus"). In het bedrijfsplan plus zijn de consequenties voor IJsselstein en Montfoort van deelname aan de samenwerking die Utrecht, De Bilt en HDSR voornemens zijn tot stand te brengen, in kaart gebracht. Inmiddels is bestuurlijk gemeld dat de gemeenten IJsselstein en Montfoort vooralsnog niet zullen gaan deelnemen aan de belastingsamenwerking. Reden om de effecten van die mogelijke deelname in dit bedrijfsplan buiten beschouwing te laten.

1.2 Onderzoeksvraag

1.2.1 Onderzoeksopdracht

Utrecht, De Bilt en De Stichtse Rijnlanden willen door middel van een bedrijfsplan een concreet beeld krijgen van hoe hun samenwerking eruit zou komen te zien op de thema's:

1. Financiën
2. Management en organisatie
3. Processen en producten
4. Klantcontact/ dienstverlening/kwaliteit
5. Personeel
6. ICT en ICT organisatie
7. Juridische aspecten
8. Bedrijfscultuur
9. Risico's

Verder dient het onderzoek te leiden tot een plan voor de implementatie van de belastingorganisatie, zoals deze uitgewerkt is het onderhavige bedrijfsplan, wanneer tot de oprichting ervan besloten wordt. Dit implementatieplan is opgenomen in een separaat document.

1.2.2 Doel van het bedrijfsplan

De drie opdrachtgevers willen op basis van het onderhavige bedrijfsplan een bestuurlijke beslissing nemen over het aangaan van de beoogde samenwerking. Het bedrijfsplan is daarmee de leidraad voor de bestuurlijke besluitvorming en onderwerp van advies van de ondernemingsraden.

Het is van belang de besluitvorming half november 2012 af te ronden. Daarmee resteert er voldoende tijd voor de verdere voorbereidingen die gericht zijn op een start met de eerste voorbereidende werkzaamheden voor het belastingjaar 2014 door de nieuwe belastingorganisatie per 1 juli 2013. De herwaarderingen zouden dan bijvoorbeeld in de periode 1 juli – 31 december 2013 al vanuit de nieuwe belastingorganisatie worden gedaan. De formele start kan dan 1 januari 2014 zijn; per die datum krijgt de belastingorganisatie via een mandaat de bevoegdheden om belastingen te heffen en te innen.

1.2.2 Uitgangspunten bij het bedrijfsplan

Voor het komen tot samenwerking tussen Utrecht, De Bilt en HDSR is aan aantal uitgangspunten geformuleerd, mede op basis van het eerdere vooronderzoek:

a) Rechtsvorm

De organisatie krijgt de rechtsvorm van Gemeenschappelijke Regeling van HDSR, Utrecht en De Bilt.

b) Organisatie

Er komt één vestiging op een centraal in het werkgebied gelegen locatie. In het bedrijfsplan dient inzichtelijk gemaakt te worden welke structurele formatie nodig is. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het organisatiemodel naar voorbeeld van BsGW.

c) Digitaal klantenconcept

Er wordt bij gewerkt met een digitaal klantenconcept naar voorbeeld van het model dat door BsGW wordt gebruikt.

d) Eigen identiteit

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de belastingverordeningen, de belastingtarieven en kwijtscheldingsnormen blijft liggen bij het algemeen bestuur van HDSR en de gemeenteraden van de individuele gemeenten.

Het nieuwe samenwerkingsverband treedt op namens de individuele deelnemers. Dat betekent dat de te versturen aanslagen worden gedrukt op briefpapier met het logo van de individuele deelnemers.

e) Financiën

De (financiële) voordelen worden verdeeld over de deelnemende partners. De kosten van de individuele deelnemende partners stijgen niet boven het huidige kostenniveau.

f) Schaalbaar

Het is de bedoeling om, als de uitvoeringsorganisatie functioneert, andere gemeenten zo spoedig mogelijk aan te laten haken. Andere gemeenten oriënteren zich momenteel op mogelijkheden van samenwerking/uitbesteden van de uitvoering van de gemeentebelastingen en WOZ.

g) Werkprocessen

Om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en het efficiency voordeel te maximaliseren zullen de werkprocessen zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden. De uitvoeringsorganisatie zal op termijn NEN-ISO gecertificeerd zijn.

h) Cultuur

In het bedrijfsplan en het proces wordt aandacht besteed aan de verschillen in werkwijze en cultuur tussen HDSR en de gemeente Utrecht en het vormen van een nieuwe bedrijfscultuur. Het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en klantgericht werken zijn hierbij leidend.

1.3 Leeswijzer

Het bedrijfsplan is als volgt opgebouwd:

- In **hoofdstuk 2** worden juridische aspecten van het nieuwe samenwerkingsverband beschreven. In de kern komt dit neer op de beschrijving van de uitgangspunten van de te treffen gemeenschappelijke regeling. Deze gemeenschappelijke regeling is als **bijlage 1** bijgevoegd. Ook worden in hoofdstuk 2 de principes beschreven waarnaar de organisatie wordt ingericht en de vertaling van deze principes naar de concrete organisatie inrichting.

- In **hoofdstuk 3** wordt ingegaan op taken en processen van de nieuwe organisatie. Ook wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de kwaliteitseisen die de deelnemers stellen aan de uitvoering door het nieuwe samenwerkingsverband.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft het (digitale) klantconcept van het nieuwe samenwerkingsverband, inclusief achterliggende processen.
- In **hoofdstuk 5** wordt ingegaan op de personele aspecten die spelen bij het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk wordt voornamelijk gekeken naar de gemeente Utrecht en HDSR, omdat bij het oprichten van het nieuwe samenwerkingsverband geen personeel van de gemeente De Bilt betrokken is.
- **Hoofdstuk 6** gaat in op de financiële aspecten van het nieuwe samenwerkingsverband. Het gaat dan om mogelijke besparingen, frictiekosten, projectkosten e.d.
- Tot slot is in **hoofdstuk 7** een korte beschrijving van het transitieproces beschreven, inclusief een risicoparagraaf. In het separate implementatieplan is een uitgebreider overzicht van te verrichten activiteiten en op te leveren producten opgenomen die nodig zijn om het nieuwe samenwerkingsverband verder te ontwerpen en in te richten.
- In totaal zijn er 8 bijlagen bij dit bedrijfsplan gevoegd:
 - **Bijlage 1:** tekst van de gemeenschappelijke regeling BghU; separaat bijgevoegd
 - **Bijlage 2:** delegatiebesluit behorende bij gemeenschappelijke regeling; separaat bijgevoegd
 - **Bijlage 3:** bijlage bij hoofdstuk 5 met diverse onderwerpen; en
 - **Bijlage 4:** Overzicht aansluiting functiehuizen gemeente Utrecht en HDSR bij functiehuis BsgW.
 - **Bijlage 5:** Definities kostensoorten en toelichting berekeningswijze
 - **Bijlage 6:** Besparingen: onderbouwing en toelichting
 - **Bijlage 7:** Overzicht formatie oud en nieuw
 - **Bijlage 8:** Toelichting projectkosten

2. Juridisch, management en organisatie

2.1 Juridisch

2.1.1 Gemeenschappelijke regeling

In de vooronderzoeken is al ingegaan op de bestuurlijk-juridische vormgeving van de belastingsamenwerking tussen het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en de gemeenten Utrecht en De Bilt, toen nog aangevuld met de deelnemers aan de Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschap Limburg. Op die uitgangspunten wordt qua vormgeving voortgeborduurd in dit bedrijfsplan.

Dat betekent dat voortgegaan is op de vormgeving van een zogenoemd gemeenschappelijk openbaar lichaam, in de zin van artikel 8 lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna ook: Wgr). De juridische uitgangspunten zijn verder uitgewerkt in de concept gemeenschappelijke regeling (bijlage 1) en het daarbij behorende concept delegatiebesluit (bijlage 2).

2.1.2 Collegeregeling

Gelet op het feit dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor de heffing en invordering van gemeentebelastingen, alsmede voor de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (hierna ook: Wet WOZ) treffen de colleges van burgemeester en wethouders de gemeenschappelijke regeling treft. Het heeft daartoe wel de toestemming van de raad nodig.

Voor de heffing en invordering van waterschapsbelastingen is het college van dijkgraaf en hoogheemraden verantwoordelijk. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden van De Stichtse Rijnlanden treft daarom de gemeenschappelijke regeling. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden heeft wel toestemming van het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap nodig.

2.1.3 Belang samenwerking

Een gemeenschappelijke regeling kan slechts met het oog op een of meerdere gemeentelijke of waterschapsbelangen worden getroffen, die in de gemeenschappelijke regeling moeten zijn opgenomen. Het gaat in casu om een uitvoeringsbelang ten aanzien van de heffing en invordering van (gemeente- en waterschaps)belastingen en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken. Daartoe is voor de volgende omschrijving gekozen:

In het kader van deze regeling worden de belangen van de deelnemers behartigd, elk voor zover het hun grondgebied en hun belangen betreft, op het gebied van:

- a) de heffing en invordering van belastingen;*
- b) de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken, waaronder tevens wordt begrepen de administratie van vastgoedgegevens op basis van die wet en het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden.*

2.1.4 Bevoegdheden

De bevoegdheden van de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap die gemeenschappelijk moeten worden uitgeoefend, moeten aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam worden toegekend, voor zover de wet dit toelaat natuurlijk. Dit geschiedt middels delegatie (overdracht). Bij delegatie gaat de bevoegdheid en juridische verantwoordelijkheid over naar het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Delegatie houdt in dat de deelnemers niet meer zelfstandig bevoegd zijn maar nog slechts beleidsregels kunnen stellen.¹

Naast bevoegdheden van de colleges van burgemeester en wethouders onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap bezitten ook bepaalde ambtenaren bevoegdheden, vooral met betrekking tot de heffing en invordering van gemeente- of waterschapsbelastingen en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken. Deze bevoegdheden kunnen en moeten gedelegeerd worden door de colleges van burgemeester en wethouders aan ambtenaren van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. De bevoegdheid om ambtenaren aan te wijzen hiertoe kan overigens ook aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam worden overgedragen.

De over te dragen bevoegdheden moeten in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen. Ze moeten daartoe voldoende concreet worden omschreven. De bevoegdheden uit het basispakket worden rechtstreeks in de gemeenschappelijke regeling overgedragen. Eventuele plustaken worden bij een afzonderlijk delegatiebesluit overgedragen.

Met betrekking tot de overdracht van bevoegdheden moet worden opgemerkt dat ook gekeken moet worden naar de afhandeling van de heffing en invordering van belastingjaren die liggen voor de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling. Deze kunnen bij de deelnemers blijven liggen, maar kunnen ook worden overgedragen. Als de gemeenschappelijke regeling niet regelt waar de bevoegdheid tot afhandeling van de heffing en invordering van belastingjaren die liggen voor de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling is neergelegd, dan gaat die bevoegdheid automatisch “over” naar de gemeenschappelijke regeling. Er is voor gekozen om het belastingkantoor ook verantwoordelijk te maken voor de nog af te handelen zaken, omdat er geen belastingpersoneel achter blijft in de latende organisaties.

2.1.5 Spelregels voor toe- en uittreding, wijziging

Een gemeenschappelijke regeling kan voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd worden getroffen. Een voor bepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling vervalt van rechtswege, terwijl de voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling moet worden opgeheven. Nu het om een duurzame en geen tijdelijke samenwerking gaat, wordt de gemeenschappelijke regeling voor onbepaalde tijd getroffen.

¹ De raden en het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap blijven in beide gevallen wel volledig bevoegd, nu zij niet deelnemen en zodoende geen bevoegdheden kunnen op- of overdragen (CRvB 7 augustus 2007, LJN BB1469; JB 2007/199, m.nt. Timmermans (Kompas I) en CRvB 18 september 2007, LJN BB3987; RSV 2007/354, m.nt. Bruggemans (Pentasz I)).

Een voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten over de wijziging, toetreding, uittreding en opheffing van de gemeenschappelijke regeling. De hoofdregel is dat deze besluiten bij unanimiteit worden genomen door de deelnemende bestuursorganen.² In dit geval zijn dat de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk van dijkgraaf en hoogheemraden. Zij treffen immers ook de gemeenschappelijke regeling (zie hierboven, vgl. art. 61 lid 3 Wgr). Zij hebben voor hun besluit om andere deelnemers toe te laten wel toestemming van hun raad respectievelijk hun algemeen bestuur.

De gemeenschappelijke regeling kan bepalen dat niet bij unanimiteit wordt besloten.³ Gelet op de gevolgen die een toetreding echter kan hebben, is besloten om omtrent het toetredingsbesluit bij unanimiteit te beslissen. ER wordt van uitgegaan dat gemeenten die (geheel of gedeeltelijk) binnen het werkgebied van het hoogheemraadschap liggen kunnen toetreden.

Het is verstandig om met de huidige betrokkenen spelregels af te spreken die gelden in geval een nieuwe partij zich meldt om toe te treden. De spelregels worden:

- Toetreding door andere gemeenten dan De Bilt en Utrecht is mogelijk vanaf één jaar na de start van de samenwerking. De reden hiervan is dat de nieuwe organisatie eerst goed op gang moet komen. Nieuwe instroom belemmert die procesgang.
- Toetreding vindt in beginsel plaats per 1 januari van een kalenderjaar. Reden hiervoor is tweeledig: aanslagoplegging vindt in het eerste kwartaal van elk kalenderjaar plaats en de financiële aspecten maken dat het meest efficiënt is om een aansluiting te laten plaatsvinden per boekjaar.
- Het is gebruikelijk om een termijn (van tenminste zes maanden) aan te houden tussen instemming van het algemeen bestuur van de toetredende en de feitelijke datum van toetreding. Dat biedt de kans allerlei zaken tijdig te regelen.
- In het kader van toetreding kunnen afspraken worden gemaakt over het 'orde op zaken' stellen binnen de belastingafdeling van de toetredende.
- De visie, missie en werkwijze van de belastingorganisatie wordt onderschreven door de toetredende partij.
- De rechtsvorm, het besturingsconcept en de zeggenschapsverdeling worden onderschreven.
- De methodiek van de kostenverdeelsleutel wordt geaccepteerd.
- Een evenredige bijdrage in de projectkosten is verschuldigd.
- Nieuwe toetreders kunnen niet automatisch het personeel overdragen; de behoefte aan uitbreiding bij de belastingorganisatie is bepalend.
- De op basis van de begroting vastgestelde bijdrage per deelnemer wordt geaccepteerd.
- De organisatiestructuur en de normstelling voor wat betreft de formatie worden geaccepteerd.
- De standplaats is een gegeven.
- Projectkosten en transitiekosten komen voor rekening van de toetredende organisatie.

² ARRvS 17 maart 1988, AB 1988, 595, m.nt. JHvdV. In casu moeten de raden en het algemeen bestuur eerst toestemming verlenen (art. 61 lid 3 jo. lid 2 Wgr).

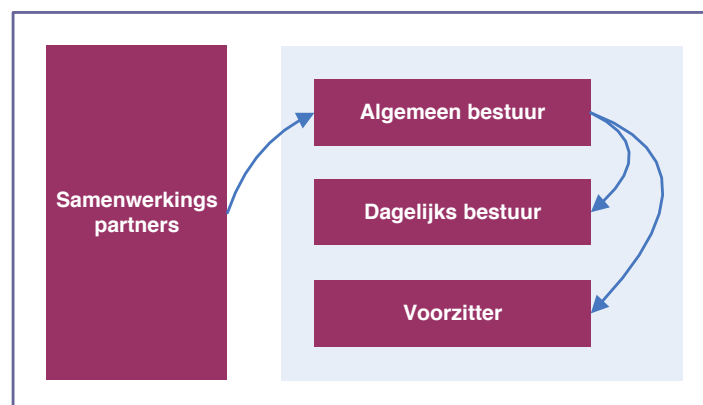
³ Vgl. AGRvS 12 januari 1987, Gst. 1987-6847, 5.

Wat hier beschreven is met betrekking tot de toetreding geldt tevens voor wijziging of opheffing van de gemeenschappelijke regeling of uittreding van een deelnemer. Bij uittreding geldt voorts dat de kosten die direct samenhangen met de uittreding door de uittreder worden betaald. Uittreding mag ook niet onmogelijk worden gemaakt, in het concrete geval betekent dit dat iedere deelnemer kan besluiten tot uittreding, maar dat over de voorwaarden waaronder dat geschiedt wel bij gewone meerderheid wordt besloten. Daarvoor wordende volgende spelregels als uitgangspunt gehanteerd:

- Omwille van de duurzaamheid kunnen deelnemers overeenkomen dat uittreding de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de gemeenschappelijke regeling niet mogelijk is. Geregeld wordt hiervoor een termijn van drie volle kalenderjaren gehanteerd. Zo worden hoge desinvesteringen voorkomen.
- Om dezelfde financiële redenen (boekjaar gelijk aan kalenderjaar) en de reden van aanslagoplegging in het eerste kwartaal van elk kalenderjaar is het gebruikelijk om uittreding ook alleen te laten plaatsvinden per 1 januari van een kalenderjaar.
- Voor uittreding uit de regeling kan een opzegtermijn worden gehanteerd. Een redelijke termijn hiervoor is een opzegtermijn van tenminste één vol kalenderjaar.
- De kosten van het opstellen van het uittredeplan en van de uittreding zelf komen voor rekening van de deelnemer die het voornemen heeft om uit te treden. Gebruikelijk is hierbij een schadevergoeding vast te leggen voor aantoonbaar doorlopende kosten van de gemeenschappelijke regeling.

2.1.6 Interne aspecten van governance

Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat verplicht uit ten minste een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en de voorzitter. De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en voorzitter van het dagelijks bestuur.



Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en is zodoende het vertegenwoordigend orgaan van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het algemeen bestuur vertegenwoordigt de deelnemende bestuursorganen. Dit blijkt ook uit de

samenstelling. De leden van het algemeen bestuur moeten door en uit de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap worden aangewezen. Voor het overige bepaalt de Wet gemeenschappelijke regelingen niet veel over de samenstelling van het algemeen bestuur. De gemeenschappelijke regeling moet daarover bepalingen bevatten. Zo moet de gemeenschappelijke regeling onder meer bepalen uit hoeveel leden het algemeen bestuur bestaat. In beginsel moet iedere deelnemer ten minste één lid hebben, maar hiervan kan worden afgeweken. Ook kan in de gemeenschappelijke regeling worden bepaald dat de ene deelnemer meer leden in het algemeen bestuur aanwijst dan een andere deelnemer of dat de leden van één deelnemer meer stemmen hebben. Hier geldt dat iedere deelnemer één lid in het algemeen bestuur heeft. Om recht te doen aan de samenwerkingsgedachte (iedere deelnemer heeft ook iets in te brengen), maar ook het financiële belang te respecteren, wordt de vaste stemverhouding tussen Utrecht, De Stichtse Rijnlanden en De Bilt: 3 : 2 : 1.⁴ Hiermee wordt voorkomen dat Utrecht eenzijdig kan beslissen, maar ook dat Utrecht als grootste inbrenger kan worden overruled. Voor belangrijke besluiten (wijziging, toetreding en opheffing gemeenschappelijke regeling en vaststellen kostenverdeelsleutel) wordt met unanimiteit gewerkt, zodat ook HDSR en De Bilt beschermd worden. Ingeval dit de besluitvorming blokkeert kan de geschillenregeling in werking worden gezet.

In de startfase, waarin Utrecht, De Bilt en De Stichtse Rijnlanden deelnemer zijn, ziet de stemverhouding er als volgt uit.

Bestuur	Stemmen
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	2x1
Gemeente De Bilt	1x1
Gemeente Utrecht	1x3

Voorzitter

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam moet door en uit het algemeen bestuur worden aangewezen. Dat betekent dus dat de voorzitter lid moet zijn van het algemeen bestuur. De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is voorts voorzitter van het algemeen bestuur. De gemeenschappelijke regeling kan bepalingen bevatten omtrent de invulling van het voorzitterschap. Zo kan dit bijvoorbeeld aan één bepaalde gemeente worden toegekend. Gekozen is om de keuze vrij te laten aan het algemeen bestuur, waarbij inmiddels bestuurlijk commitment is bereikt over het feit dat in de eerste periode de dijkgraaf van het hoogheemraadschap als voorzitter wordt aangewezen, en de vertegenwoordiger van de gemeente Utrecht als vice-voorzitter.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en ten minste twee andere leden. De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is dus naast voorzitter van het dagelijks bestuur ook lid van het dagelijks bestuur. De overige leden van het dagelijks bestuur worden in beginsel door en uit het algemeen bestuur aangewezen. In bijzondere

⁴ Met dien verstande dat HDSR twee leden heeft die ieder één stem hebben.

gevallen kunnen ook leden van buiten het algemeen bestuur worden aangewezen, al mogen deze 'externe leden' nimmer een meerderheid vormen in het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur zal in de eerste periode, waarin er drie deelnemers zijn, bestaan uit het volledige algemeen bestuur. Binnen het dagelijks bestuur geldt geen meervoudig stemrecht.

Commissies

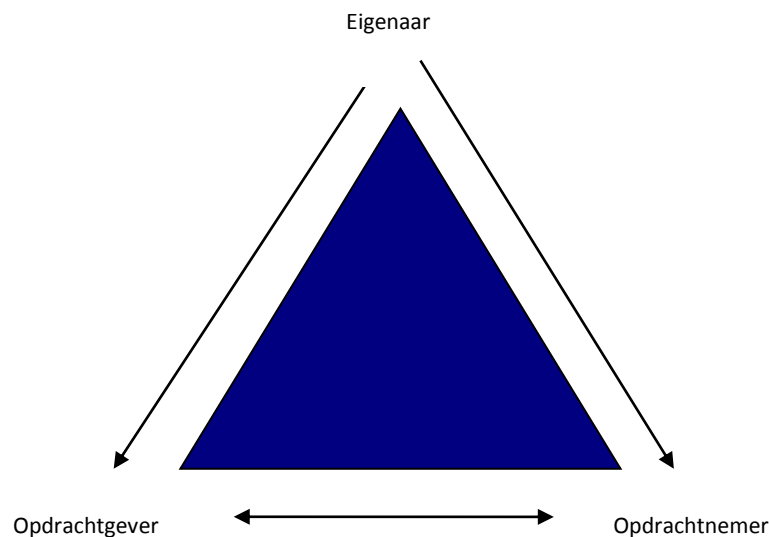
Naast de drie traditionele bestuursorganen kunnen bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam ook adviescommissies worden opgericht. De gemeenschappelijke regeling hoeft daaromtrent niets te bepalen, al is wel bepaald dat er ten minste een adviescommissie bestaande uit de secretarissen(-directeur) en de directeur van het samenwerkingsverband is.

Voor bestuurscommissies geldt echter een ander regime. Het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam kan slechts beslissen tot het instellen van een bestuurscommissie wanneer de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorziet. Hiertoe moet dus een keuze worden gemaakt. Het openstellen van de mogelijkheid betekent echter nog niet dat ook een bestuurscommissie moet worden ingesteld. Daarvoor is een besluit van het algemeen bestuur nodig dat de toestemming van de raden en het algemeen bestuur van het hoogheemraadschap behoeft. Er is voor gekozen om de mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen open te houden.

2.1.7 Externe aspecten governance: rollen deelnemers

Bij samenwerking middels een gemeenschappelijke regeling zijn verschillende actoren te identificeren. Binnen de structuur van het op te richten gemeenschappelijk openbaar lichaam zijn de deelnemende gemeenten en het waterschap de gezamenlijke eigenaren van de belastingorganisatie en treedt de laatste op als opdrachtnemer en tevens uitvoerder. Als beleidsbepaler treedt het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam op, zij het dat het dan gaat om het uitvoeringsbeleid. Het beleid rondom het lokale belastingdomein (welke belastingsoorten, verordeningen, tarief, e.d.) blijft een bevoegdheid van de individuele deelnemers. Het algemeen bestuur treedt ook op als controleur van het dagelijks bestuur en het dagelijks bestuur houdt toezicht op het functioneren van de directeur. De heffings- en invorderingsambtenaar gaat over de fiscale aspecten bij de uitvoering van de hem in de Gemeentewet en Waterschapswet opgelegde taken en verantwoordelijkheden. Tenslotte geldt dat de deelnemende gemeenten en het waterschap optreden als opdrachtgever van de belastingorganisatie.

Wanneer er een scherpe scheiding van de rol van eigenaar en opdrachtgever wordt aangehouden, ontstaat de volgende driehoeksrelatie:



Formeel wordt de eigenaar-opdrachtnemerverhouding eenzijdig geregeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling en is deze voor iedere deelnemer gelijk. Toetreden tot de gemeenschappelijke regeling betekent het accepteren van de uniforme spelregels die er gelden. Deze spelregels zijn door een individuele deelnemer ook niet te veranderen. Hetzelfde geldt voor de begroting en de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling, waarover niet vrijelijk per deelnemer onderhandeld kan worden. De eigenaarrol wordt verankerd en ingevuld door zitting te hebben in het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam.

De ambtelijke pendant hiervan wordt ingevuld door de secretarissen(-directeur) van de deelnemers tezamen een adviescommissie te laten vormen die het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur gevraagd en ongevraagd van advies kunnen voorzien. Deze voorziening is opgenomen om het eigenaarschap naast een bestuurlijke ook een ambtelijke invulling te geven. Langs deze laatste lijn worden uitvoeringskwesties besproken en opgelost en is in voorkomende gevallen bij zaken met een bestuurlijke impact voor de deelnemers snel op te schalen naar het bestuurlijk niveau. Dat biedt waarborgen om de politieke verantwoordelijkheid die daar blijft liggen voor de uitvoering van de belastingtaak jegens de burger op adequate wijze invulling te blijven geven. Het is overigens niet verplicht om deel te nemen aan deze adviescommissie. Deelnemers kunnen naar gelang hun behoefte besluiten hun secretaris deel te laten nemen aan deze adviescommissie.

De relatie opdrachtgever – opdrachtnemer wordt tweezijdig verankerd. Die verankering geschiedt in de vorm van een maatwerkovereenkomst per deelnemer, die gesloten zou moeten worden door de directeur van de nieuwe belastingsamenwerking (als opdrachtnemer) met een ambtelijk vertegenwoordiger van de deelnemers, bijvoorbeeld de gemeentesecretarissen of hoofden

middelen resp. de secretaris-directeur van het waterschap, als opdrachtgever. De maatwerkovereenkomst wordt afgesloten binnen de kaders van een door het algemeen bestuur vast te stellen dienstverleningsregeling. Deze dienstverleningsregeling functioneert als de algemene voorwaarden van het samenwerkingsverband. In de maatwerkovereenkomst moet dus worden opgenomen dat de dienstverleningsregeling van toepassing is op de maatwerkovereenkomst. Juist vanwege het belang van standaardisatie en efficiency is het van belang een dienstverleningsregeling te hebben waarin de voor alle deelnemers uniform geldende uitvoeringskaders en afspraken over de dienstverlening en de daarvoor geldende kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren worden vastgelegd. De dienstverleningsregeling biedt een basis voor alle deelnemers, maar aanvulling per individuele deelnemer is mogelijk via de maatwerkovereenkomst.

De relatie tussen de eigenaar en opdrachtgever ten slotte is een interne; de gemeenten en het hoogheemraadschap dienen hierover in eigen huis afspraken te maken.

2.2 Management en organisatie

2.2.1 Organisatie-inrichtingsprincipes

De organisatie-inrichtingsprincipes zijn een concrete vertaling van de bestuurlijk gekozen strategische doelstellingen, eisen die worden opgelegd vanuit de omgeving (zoals wet- en regelgeving) en de visie die men heeft op 'goed bestuur' en 'goed management'. Deze komen voort uit de aard van het primaire proces en/of de voorliggende veranderopgave.

Hieronder staan de organisatie-inrichtingsprincipes uitgewerkt, aan de hand waarvan het organisatiemodel van de BghU verder wordt uitgewerkt. De eerste vier principes zijn gericht op de relatie c.q. de verbinding met de deelnemende organisaties. Principe vijf tot en met acht hebben betrekking op de uitvoering van de werkzaamheden door de BghU. De principes negen en tien zien toe op de belastingorganisatie zelf.

1. Adequate uitvoering op basis van vastgesteld beleid van de deelnemende organisaties: de belastingorganisatie wordt geconfronteerd met wet- en regelgeving en beleid dat vanuit de deelnemende organisaties aan de belastingorganisatie wordt opgelegd. De wijze van uitvoering is te allen tijde een afgeleide van bij de deelnemende organisaties vastgesteld beleid en doelstellingen en de daaruit voortvloeiende (financiële) kaders. Tegelijkertijd werken bij de belastingorganisatie ervaren en goed opgeleide professionals, die invulling kunnen geven aan de wijze van uitvoering van het beleid en die daarnaast de deelnemende organisaties kunnen ondersteunen en adviseren bij het opstellen van het beleid.
2. Maatwerk in dienstverlening mogelijk: de belastingorganisatie voert een basispakket aan taken en één proces uit voor het onderhouden van haar (basis-)gegevens zoals objecten, subjecten, relaties of automatische incasso. Naast het voor alle deelnemers geldende basispakket aan diensten, blijft maatwerk in de vorm van een situationeel toegesneden pluspakket mogelijk (zie hoofdstuk 2).

3. Herkenbaarheid: in haar processen onderkent de belastingorganisatie diverse opdrachtgevers. In haar uitingen richting de belastingbetaler (individuele burgers en bedrijven) is de opdrachtgever herkenbaar. Het digitale 'klantconcept' dat wordt beoogd, biedt als voordeel om met behoud van de eigen identiteit schaalvoordelen te behalen. Hierdoor wordt een hoge 'customer intimacy' bereikt zonder dat dit ten koste gaat van 'operational excellence'. Dit vraagt ook om het managen van de meerdere gezichten via diverse kanalen (zie hoofdstuk 4).
4. Relatiemanagement verankerd in de organisatie: de belastingorganisatie dient een goede relatie met de deelnemers te onderhouden. Op strategisch niveau (beleid en kaders) is de belastingorganisatie in dialoog met de besturen van deelnemende organisaties, op tactisch niveau met de ambtelijke toppen. Op het operationele niveau betreft dit vooral het contact met de belastingbetaler. Relatiemanagement vraagt om organisatorisch borging (als specifieke functie) maar ook om een verankering in de rolopvatting van alle medewerkers (als rol). Hierbij geldt zowel een push (actief informatie overbrengen zonder specifieke klantvraag) als een pull benadering (informatievoorziening naar aanleiding van een klantvraag).
5. Doelmatigheid vraagt om een primaire focus op processen: de primaire sturingsdimensie vanuit de top van de organisatie wordt gekozen op basis van de noodzaak voor doelmatigheid. Over het algemeen geldt: wanneer doelmatigheid de doelstelling is, past een functiegerichte indeling (in plaats van een geografische-, markt- of product-indeling) het beste. Een functiegerichte indeling, leidt daarbij tot procesgericht werken. Binnen de functionele domeinen worden de functionaliteiten geclusterd, zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van leereffecten en schaalvoordelen. Dit resulteert er tevens in dat middelen het meest efficiënt worden ingezet (beperkte 'downtime') en mensen zich kunnen specialiseren op handeling.
6. Harmoniseren van standaardprocessen: het streven naar doelmatigheid noodzaakt dat zowel het organisatieontwerp als de wijze van aansturing van medewerkers en bijbehorende coördinatiemechanismen er op gericht zijn standaardisatie en efficiency in primaire werkprocessen te bevorderen. Dit vraagt om organisatorische borging van de focus op standaardisatie en efficiency, waarbij de belastingorganisatie regelruimte moet hebben om, daar waar omstandigheden er om vragen, aanpassingen op de standaards te verrichten. Als een deelnemende organisatie vanwege moverende redenen afwijkt van de standaard (bijvoorbeeld ten aanzien van de vormgeving van bepaalde werkzaamheden of het beoogde kwaliteitsniveau), kan dit zowel financieel als operationeel gevolgen hebben.
7. Conform wet- en regelgeving: de inrichting van de organisatie moet zo gebeuren dat kan worden voldaan aan wet- en regelgeving en voorschriften vanuit de verschillende bestuurlijke gremia. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om functiescheiding van heffen en innen en de minimale kwaliteitsstandaarden van de waarderingskamer ten aanzien van het WOZ proces.
8. Primaire processen bepalen de wijze waarop ondersteuning is ingericht: de primaire processen op het belastingdomein zijn bepalend voor het succes van de samenwerking. De ondersteuning is hieraan ondergeschikt. Tegelijkertijd werken ook

de ondersteunende diensten vanuit hun professionele rol, waarin een proactieve, servicegerichte rol wordt verwacht. De organisatie voorziet zelf in de ondersteunende functies, of koopt deze tegen marktconforme tarieven in.

9. Duurzaamheid: de belastingorganisatie is zich bewust van haar rol in de samenleving en vindt daarbij duurzaamheid een belangrijk uitgangspunt. Bij de inrichting van de bedrijfsprocessen en het kantoorgebouw staat duurzaamheid voorop. Terugdringen van papier en vervoersbewegingen door digitalisering maken hier onderdeel van uit.
10. Schaalbaarheid: nieuwe deelnemers moeten in een later stadium eenvoudig kunnen aanhaken. Om aantrekkelijk te blijven voor nieuwe deelnemers, is standaardisatie en daarmee kostenreductie van belang. Standaardisatie zorgt er tevens voor dat processen van nieuwe deelnemers eenvoudig ingebed kunnen worden.

2.2.2 Besturing en sturing

Met besturing wordt de manier waarop de relatie tussen het bestuur en de directie wordt vormgegeven bedoeld. Met sturing de manier waarop de directie de organisatie aanstuurt. In onderstaand figuur worden de hoofdelementen van de besturing en sturing in samenhang weergegeven.



Figuur 2.1. Besturing en sturing van de belastingorganisatie

Hieronder werken we de relatie tussen het bestuur en de directie en de sturingsinstrumenten verder uit.

Relatie bestuur en directie

De nieuwe organisatie heeft de vorm van een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam. De relatie tussen het bestuur en de directie wordt als volgt ingericht.

- Het bestuur richt zich op het vaststellen van de kaders voor de uitvoering (het 'wat'), waarbij de dagelijkse leiding wordt belegd bij de directie (het 'hoe').

- Het stellen van de kaders en het toezicht houden, betekent dat het bestuur vooraf doelen en prestaties definieert en achteraf controleert of de afspraken die met de directie zijn gemaakt zijn nagekomen en KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) zijn gerealiseerd. De wijze waarop de resultaten binnen deze kaders worden behaald is aan de directie.

Sturingsinstrumenten

De directie heeft een aantal instrumenten om de belastingorganisatie aan te sturen: een jaarplan-, begrotings- en verantwoordingscyclus. Daarnaast is het van belang de informatievoorziening binnen de belastingorganisatie goed in te regelen.

De onderdelen van de jaarplancycclus worden voorbereid door de directie in nauwe samenspraak met het dagelijks bestuur en vastgesteld door het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur houdt toezicht op de uitvoering van de jaarplancycclus (inclusief de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd).

De jaarplancycclus kent de volgende onderdelen:

- een meerjarenplan; het meerjarenplan beschrijft de doelstellingen en uitvoeringsstrategie van de belastingorganisatie. De doelstellingen zijn mede gedefinieerd in streefwaarden op de KPI's zoals die zijn benoemd voor de verschillende processen. Op die manier worden de eerder genoemde principes ten aanzien van efficiëntie en kwaliteit geoperationaliseerd en in de organisatie geborgd. Dit plan heeft een perspectief van 3 à 5 jaar en beschrijft de wijze waarop de organisatie op de middellange termijn invulling geeft aan haar activiteiten. Het plan is periodiek te actualiseren op basis van de dan bestaande situatie.
- een jaarplan; het jaarplan gaat concreet in op de activiteiten van de belastingorganisatie in een bepaald jaar. Naast de activiteiten bevat het plan ook de begroting, waarin onder andere de investeringen zijn opgenomen. De begrotingscyclus dient te voldoen aan de wettelijke vereisten en sluit binnen die kaders aan op die van de deelnemende organisaties. Het jaarplan wordt voor elke afdeling vertaald naar een afdelingsplan en vervolgens een team-/individueel-plan.
- een jaarverslag; in het jaarverslag legt de directie verantwoording af over de prestaties van de belastingorganisatie. Onderdeel van het jaarverslag is een verklaring van de accountant.

De verantwoordingscyclus wordt als volgt ingericht. De directie legt periodiek verantwoording af aan het bestuur via managementrapportages. Daarnaast wordt jaarlijks een jaarverslag opgesteld met daarin onder meer:

- de gerealiseerde werklust (output), zowel totaal als per deelnemer;
- de gerealiseerde opbrengsten (outcome), zowel totaal als per deelnemer;
- de score en voortgang ten aanzien van de KPI's;
- kosten (input), zowel totaal als per deelnemer.

Het management legt verantwoording aan de directie via afdelingsrapportages, tijdens periodieke bilateralen en in hun jaarlijkse beoordelingsgesprek.

Naast bovenstaande cycli maakt de directie voor het aansturen van de organisatie gebruik van de beschikbare informatievoorziening. Doel van de informatie is om inzicht te krijgen in de efficiëntie van de organisatie (kosten per output, aantallen gegronde bezwaren etc.), de effectiviteit van de organisatie (outcome: belastingopbrengsten) en de kwaliteit van de organisatie (vereisten certificering). Op basis van deze informatie kan de directie waar nodig bijsturen.

De informatiebehoefte die hieraan ten grondslag ligt, kent drie niveaus. Bij de eerste twee niveaus gaat het daarbij vooral om de prestaties van de belastingorganisatie (het opdrachtgeversbelang) en bij de derde vooral over de besturing en beheersing van de belastingorganisatie (zowel het eigenaren- als opdrachtgeversbelang). De drie niveaus zien er als volgt uit:

1. Als eerste de feiteninformatie over de door de belastingorganisatie uitgevoerde werkzaamheden, te weten gegevensbeheer, heffen, innen etc..
2. Ten tweede geaggregeerde management- en stuurinformatie, waaronder informatie over productie, doorlooptijd, kwaliteit, kerngegevens om te sturen en om bijvoorbeeld vergelijkingen tussen de deelnemende organisaties te kunnen maken (stuurinformatie).
3. En tenslotte de verantwoordingsinformatie van de belastingorganisatie, waaronder de bestuurlijke en financiële informatie en de informatie over de geleverde prestaties. Een deel van deze informatie is van belang voor een individuele deelnemer (één op één relatie) en een deel van deze informatie is van belang voor de gezamenlijkheid van de deelnemende organisaties (één op meer relatie).

Welke rol de verschillende organisatie-eenheden in dit proces hebben, beschrijven we in paragraaf 2.2.5.

2.2.3 Relatiemanagement

Voor de belastingorganisatie is het managen van de relatie met de deelnemers een belangrijk aspect. We onderscheiden drie niveaus waarop het relatiemanagement gestalte krijgt:

1. Op strategisch niveau (beleid en kaders) is de belastingorganisatie in dialoog met de besturen van deelnemende organisaties. In het algemeen bestuur hebben alle deelnemers zitting, en worden strategische onderwerpen besproken, zoals groeistrategie van de organisatie, uitbreiding van taken etc. Dit deel van het relatiemanagement hoort bij directie en bestuur te liggen.
2. Op tactisch niveau met de ambtelijke toppen. Hier gaat het vooral over dienstverlening van de belastingorganisatie aan de deelnemers en advies van de belastingorganisatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden ten aanzien van beleids- (en overige) wensen van deelnemers ten aanzien van belastingen.
3. Op het operationele niveau betreft het contact over operationele zaken tussen belastingorganisatie en deelnemers. Het betreft dan zaken als verificatie van gegevens, koppelingen tussen databases etc.

Relatiemanagement heeft twee kanten. Ook de deelnemers moeten er in investeren vanuit hun rol als opdrachtgever. We gaan er daarom vanuit dat de deelnemende organisaties een regiefunctionaris (één aanspreekpunt) aanwijst, die het contact met de samenwerkingsorganisatie

onderhoudt (operationeel, afstemming beleidsvoorbereiding etc.). De manier waarop hier daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven is aan de deelnemende organisaties zelf.

2.2.4 Managementfilosofie

Managementfilosofie gaat vooral over de vraag, hoe, op welke wijze en waar het management van de belastingorganisatie op wenst te sturen. In het vooronderzoek is hier al op hoofdlijnen invulling aan gegeven. Zo zijn de principes van integraal management, bedrijfsmatig- en procesgericht werken en outputsturing leidend. Processen moeten gestroomlijnd zijn (korte doorlooptijden etc.) en aanslagen (output) moet zoveel mogelijk foutloos zijn.

Bij een uitvoeringsorganisatie welke gericht is op standaardisatie, zal meer nadruk komen te liggen op directe en expliciete aansturing dan in organisaties waar dit niet het geval is. Hierbij is de leidinggevende minder een meewerkend voorman en meer een voltijd leidinggevende. De stijl van leidinggeven kenmerkt zich vooral door een resultaatgerichte manier van aansturing op basis van KPI's die terugkomen in de planning- en control en performancecyclus. Ook operationele planning en werkinstructies, gericht op standaardisatie zijn belangrijke instrumenten in de manier van aansturen. Hierbij schetsen managers de kaders waarbinnen medewerkers mogen opereren en wordt van medewerkers verwacht dat ze verantwoordelijkheid nemen om hier vervolgens zelf invulling aan te geven. Eigen initiatief en autonomie wordt van medewerkers vooral verwacht met betrekking tot de focus op verdere procesverbetering in de al geïdentificeerde processen.

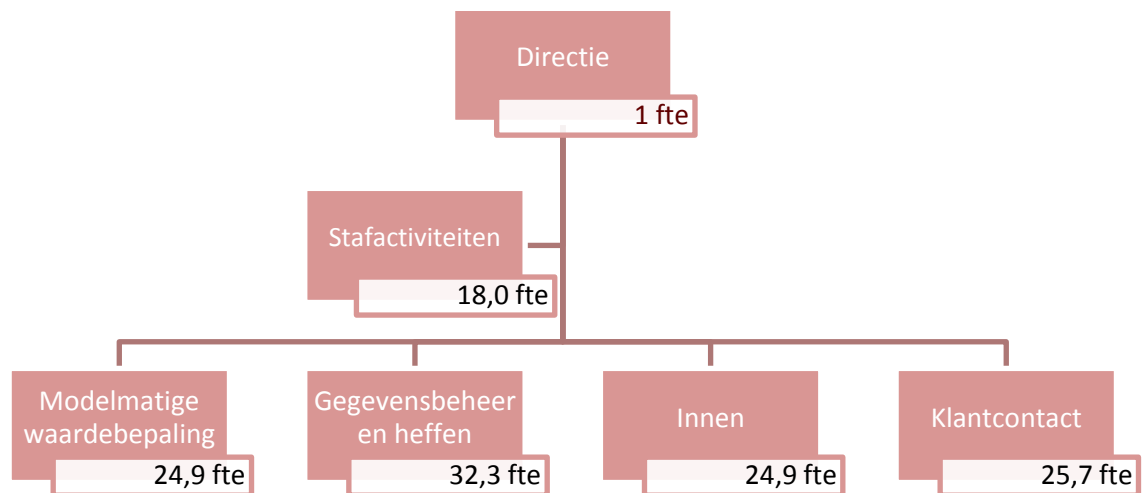
2.2.5 Hoofdontwerp van organisatie-model

Inrichting naar functionele domeinen

Zoals eerder genoemd bij de inrichtingsprincipes is de primaire focus van de BghU gericht op doelmatigheid. Voor de organisatie betekent dat een inrichting op basis van functionele domeinen. Op het gebied van de uitvoering van de belastingen zijn grofweg vijf functionele domeinen te onderscheiden:

1. Modelmatige waardebepaling
2. Gegevensbeheer en heffen
3. Innen
4. Klantcontact
5. Ondersteunende processen

Het voorgaande betekent dat de belastingorganisatie het volgende organogram zal kennen:



Figuur 2.2. Hoofdontwerp organisatiemodel, inclusief beoogde formatie

De in het organogram genoemde aantallen fte's zijn gebaseerd op de berekening die zijn gedaan in hoofdstuk 6 (Financiën). Hier moet de generieke korting op de formatie als gevolg van het hanteren van het hogere aantal productieve uren per jaar per fte nog worden afgehaald. Deze korting bedraagt in totaal 2 fte. Bij de stafactiviteiten zijn 2 fte controller meegerekend die worden gefinancierd uit de ondersteuning. Met andere woorden, het budget hiervoor is meegenomen in de kosten overhead. In totaal komt de formatie van de nieuwe organisatie daarmee uit op bijna 125 fte.

Voor het toedelen van functionaliteiten aan functionele domeinen zijn acht criteria als meetlat gebruikt. Dit betekent dat werkzaamheden binnen een functioneel domein zodanig worden geclusterd dat:

1. Maximale samenhang van werkzaamheden ontstaat: dit leidt tot doelmatigheid en efficiëntie in de uitvoering van de processen en biedt gelegenheid tot inhoudelijke verdieping c.q. specialisatie op de uitvoering binnen een functioneel domein.
2. Zo min mogelijk overdrachtsmomenten tussen functionele domeinen bestaan: dit zorgt voor doelmatigheid en efficiëntie in de uitvoering van de processen, verkort de doorlooptijd van een proces en verkleint de foutenkans.
3. Gelijksortigheid in de benodigde competenties / opleiding / werk- en denkniveau om functionaliteiten uit te voeren nodig zijn: dit biedt gelegenheid tot samen opleiden en ontwikkelen van benodigde kennis en vaardigheden ten behoeve van de uitvoering binnen een functioneel domein en het op een logische wijze bundelen van qua niveau gelijkwaardige taken in functies.

4. Aansluiting plaatsvindt op het beoogde digitale concept van dienstverlening: dit betekent dat de functionaliteiten die een relatie hebben met klantcontact bijeen worden gehouden om zo doelmatig mogelijk te werken.
5. Vragen zo efficiënt mogelijk worden afgehandeld: dit zorgt voor klantvriendelijkheid in de processen, waarbij klanten hun vraag maar één keer hoeven te stellen en niet onnodig naar verschillende eenheden worden doorgestuurd.
6. Strategisch en tactisch relatiemanagement met deelnemers zoveel mogelijk langs één lijn plaatsvindt: dit voorkomt dat er een lappendeken aan contacten met de deelnemende organisaties ontstaat.
7. Processen worden geclusterd op basis van de bulk, niet op basis van de uitzonderingen: dit zorgt ervoor dat standaardisatie mogelijk is en maximale doelmatigheid wordt bereikt.
8. Recht wordt gedaan aan de gekozen organisatie principes (zie punt 2): dit betekent dat de toedeling van functionaliteiten moet bijdragen aan het maken van verbinding met de bestuurlijk gekozen strategische doelstellingen, eisen die worden opgelegd vanuit de omgeving (zoals wet- en regelgeving) en de visie die men heeft op 'goed bestuur' en 'goed management'.

Op basis van bovenstaande criteria geldt de volgende indeling van functionaliteiten over de functionele domeinen:

1. Modelmatige waardebeoordeling	2. Gegevensbeheer en heffen	3. Innen
• Modelmatige waardebeoordeling	• Bestandsopbouw subjecten/objecten	• Innen en invorderen ⁵
• Adviseren over bezwaar en beroep ⁶	• Tabel bedrijven	• Afdrahtsbeheer
• Functioneel applicatiebeheer	• Meet/monsterbedrijven	• Functioneel applicatiebeheer
• Informatievoorziening	• Heffen ⁷	• Informatievoorziening
	• Geautomatiseerde kwijtscheldingen	
	• Adviseren over bezwaar en	

⁵ Dwanginvorderingen komen bij Klantcontact binnen. Wanneer zij constateren dat er sprake is van een dwanginvordering, dragen zij het dossier en de verantwoordelijkheid voor de afhandeling over naar Innen.

⁶ Het afhandelen van bezwaar en beroep is bij Klantcontact belegd, zij handelen zoveel mogelijk bezwaar- en beroepzaken zelfstandig af. Zij schakelen alleen medewerkers uit Modelmatige waardebeoordeling en Gegevensbeheer in, wanneer inhoudelijke advies nodig is. Daarbij wordt de noodzakelijke functiescheiding geborgd (zevende principe).

⁷ Inclusief de betalingsverwerking en heffingscontrole (bijvoorbeeld ten behoeve van precariobelasting).

beroep ⁸
Functioneel applicatiebeheer
Informatievoorziening

4. Klantcontact	5. Ondersteunende processen
Kwijtschelding (beoordelen, verwerken en klantcontact)	Vorbereiden en uitvoeren van beleid, gericht op het primaire proces
Bezwaar en beroep afhandelen⁹	Klachten over gedragingen van medewerkers, directie of bestuur
Vragen klanten	Relatiemanagement
Klachten over uitvoering belastingproces	- Planning en controlling - Ondersteunende werkzaamheden (PIOFFACH)¹⁰, inclusief de coördinatie van het functioneel applicatiebeheer en informatiemanagement¹¹
Functioneel applicatiebeheer	Inkoop
Informatievoorziening	Bestuursondersteuning

Figuur 2.3. Toedeling functionaliteiten aan functionele domeinen

Functioneel applicatiebeheer en informatievoorziening komen in alle vier de functionele domeinen van het primaire proces terug. Er is bewust voor gekozen deze twee functionaliteiten in de uitvoering en in hiërarchische zin te beleggen bij deze functionele domeinen en niet bij het functionele domein Ondersteunende processen. Voor het functioneel applicatiebeheer geldt dat de uitvoering dermate verweven is met het primaire proces, dat het dichtbij de betreffende delen van het primair proces organiseren van dit beheer de voorkeur verdient. De leidinggevende van

⁹ Bezwaar en beroep afhandelen en klachten over de uitvoering van het belastingproces zijn vanwege de uitgangspunten 'zo min mogelijk overdrachtmomenten' en 'zo snel mogelijk afhandelen van de vraag' bij Klantcontact belegd. Beroep ten aanzien van kwijtscheldingen is een administratief beroep, dat zonder specifieke fiscaal-juridische kennis door Klantcontact kan worden afgehandeld. Het afhandelen van beroep in het kader van heffingen vraagt fiscaal-juridische kennis. Klantcontact schakelt voor dit soort beroepen fiscaal juridische ondersteuning vanuit de ondersteunende diensten in.

¹⁰ PIOFFACH is een afkorting voor de werkvelden Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Facilitaire processen, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

¹¹ Het advies is Communicatie in afwijking van het BsGW model te beleggen bij de Ondersteunende processen (jaarverslag, bijhouden intranet/internet etc.), met dien verstande dat de eenheid Klantcontact verantwoordelijk is voor de coördinatie van de inhoudelijke informatievoorziening die relevant is voor de klant.

een functioneel domein is hiermee eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de processen binnen dit domein, inclusief het daarvoor benodigde functioneel applicatiebeheer. Aandachtspunt hierbij is dat de functioneel applicatiebeheerders elkaar onderling moeten kunnen vervangen en gezamenlijke kennisontwikkeling nodig is om de kwaliteit van de uitvoering hoog te houden. Bovendien is het noodzakelijk de eenduidigheid van het ICT-landschap te bewaken. Hier zijn coördinatiemechanismen voor nodig. Om die reden is de functionele aansturing van functioneel applicatiebeheer en de daarin werkzame medewerkers in het hoofdontwerp belegd bij het functionele domein Ondersteunende processen.

Zoals al aangegeven in paragraaf 2.2.2 is een goede informatie- en communicatievoorziening essentieel voor het goed functioneren van de belastingorganisatie, waarbij de informatiebehoefte die hieraan ten grondslag ligt, drie niveaus kent. De functionele domeinen hebben elk een verantwoordelijkheid op het gebied van informatievoorziening over hun eigen primair proces. Dit betreft vooral informatiebehoefte op het eerste niveau. Het functionele domein Ondersteunende processen heeft een specifieke rol in het verzamelen en analyseren van relevante stuur- en verantwoordingsinformatie die zowel op structurele basis (maandrapportages) als op ad hoc basis (op verzoek van de directie, bestuur of deelnemende organisatie of bij signaleren van potentiële issues) wordt geleverd. Het gaat daarbij vooral om informatiebehoefte van het tweede en derde niveau. Ook voor informatievoorziening geldt het aandachtspunt dat medewerkers elkaar onderling moeten kunnen vervangen en gezamenlijke kennisontwikkeling nodig is om de kwaliteit van de uitvoering hoog te houden. De functionele aansturing is in het hoofdontwerp om die reden, net als bij functioneel applicatiebeheer, belegd bij het functionele domein Ondersteunende processen.

Positionering Ondersteunende processen

Om als belastingorganisatie zelfstandig te kunnen functioneren zijn een aantal ondersteunende processen noodzakelijk. Tegelijkertijd zal dit, gegeven de omvang van de belastingorganisatie, qua formatieomvang beperkt zijn.

Voor de positionering van het functionele domein Ondersteunende processen zijn twee voor de hand liggende opties:

1. Stafeenheid
2. Lijneenheid

De stafactiviteiten (vooral beleidsvoorbereiding, relatiemanagement, planning en controlling en bestuursondersteuning) dienen te allen tijde als stafeenheid te worden gepositioneerd. Daarmee wordt de uitzonderlijke positie van de staf als sturende eenheid via de directielijn neergezet. Het is voor stafactiviteiten in een lijneenheid zeer lastig om de onafhankelijke positie die vooral control en handhaving vereisen, te realiseren.

Gegeven de beperkte omvang van BghU, zullen ook de PIOFFACH werkzaamheden zeer beperkt zijn. Om kwetsbaarheid in dienstverlening te voorkomen en optimale kennis- en kwaliteitsontwikkeling op PIOFFACH-terrein te realiseren besteedt BghU zoveel mogelijk van de PIOFFACH ondersteuning uit. Gegeven de beperkte omvang van de uitvoerende diensten die binnen de belastingorganisatie overblijven, ligt het hierdoor voor de hand de uitvoerende diensten samen te voegen met de stafactiviteiten, waarbij de stafeenheid rechtstreeks wordt aangestuurd door de directie. Uitdrukkelijke uitzondering hierop is de formatie voor de control functie. Twee fte worden hiervoor uit de PIOFFACH sfeer behouden en als formatie aan de stafafdeling toegevoegd.

Het heeft overigens de voorkeur om bepaalde ondersteunende diensten te koppelen. Daarmee wordt bedoeld dat gekoppelde aanbieder van ondersteunende diensten door dezelfde aanbieder op sommige onderdelen gewenst is. We hebben het dan over:

- Facilitaire zaken (onderdelen beveiliging, schoonmaak e.d.) in combinatie met huisvesting.
- ICT ondersteuning eveneens in combinatie met huisvesting, waarbij vooral de ICT infrastructuur (kabels, WIFI, maar mogelijk ook servers etc.) en de kantoorautomatisering door de partij wordt geleverd die tevens de huisvesting levert.

Realistische span of control

Bij het toedelen van de functionaliteiten aan de functionele domeinen is vervolgens een belangrijke toets in hoeverre hiermee een evenwichtige opbouw tussen de verschillende eenheden ontstaat.

Bij het bepalen van een evenwichtige opbouw tussen de eenheden gaat het om de formatieomvang van een eenheid in relatie tot de span of control. Span of control, of spanwijdte van een leidinggevende, duidt op het aantal medewerkers dat ressorteert onder een manager.

Bij een te kleine span of control bestaat het risico dat de manager teveel in de operatie gaat staan en te weinig managet en delegeert. Bij een te grote span of control verliest de manager greep op zijn eenheid. Bij het bepalen van de juiste span of control spelen vier afwegingen een rol:

1. Aard van het werk: complexiteit van het werk, eenmalig of routinematig en beleids- of uitvoeringsintensief werk. Hoe complexer en beleidsmatiger het werk, des te kleiner de span of control.
2. Organisatie van het werk: de opbouw van de organisatie in geografische zin, delegatiemogelijkheden en mogelijkheden om managers te ondersteunen door het inrichten van ondersteunende diensten. Hoe geografisch verspreider de organisatie en hoe minder delegatie- en ondersteuningsmogelijkheden, des te kleiner de span of control.
3. Kenmerken van de aan te sturen medewerkers: competenties, kennis en werkervaring. Hoe minder initiatief en zelfstandig werken verwacht kan worden en hoe minder kennis en werkervaring, des te kleiner de span of control.
4. Leiderschapskwaliteiten: competenties en werkervaring. Hoe minder leiderschapskwaliteiten als sturend vermogen en coachen kunnen worden verwacht en hoe minder kennis en werkervaring, des te kleiner de span of control.

Bij het bepalen van de span of control is uitgegaan de Berenschotnorm van 1 manager op 18 medewerkers, die afhankelijk van bovenstaande vier factoren kan worden verruimd of naar beneden bijgesteld moet worden.

Dit betekent dat met voorgestelde uitwerking (zie organogram) van het hoofdontwerp een tamelijk evenwichtige indeling van de organisatie ontstaat. Tegelijkertijd zien we dat de eenheden in het primaire proces allen een relatief grote span of control hebben. Het ligt voor de hand hier naast een manager, een functie met coördinerende taken in te richten.

Voor de stafactiviteiten geldt dat dit in omvang potentieel de komende jaren nog zal groeien. Wanneer actief op zoek wordt gegaan naar nieuwe deelnemers, zal relatiemanagement een stevige plek, zowel in rol als formatie, innemen binnen dit functionele domein. Deze stevige plek geldt overigens ook al bij de start van de belastingorganisatie, waarbij het bouwen aan nieuwe verhoudingen vanuit onze ervaring uit andere samenwerkingstrajecten altijd veel tijd en energie blijkt te kosten. Voor de eenheid Modelmatige waardebeoordeling geldt ook dat, wanneer nieuwe gemeenten aanhaken, hier een sterke groei te verwachten is.

Coördinatiemechanismen

Het primaire proces is door de gekozen indeling in de hoofdstructuur als het ware opgeknipt in logisch bij elkaar horende deelstappen van het proces (modelmatige waardebeoordeling, gegevensbeheer, heffen, innen en klantcontact). Het is van belang dat er afstemming plaatsvindt binnen het proces en dat de cohesie in de organisatie wordt geborgd. Dit vereist coördinatiemechanismen.

Hierbij zien we interne afstemming op de volgende manieren:

- Bij de directie ligt primair de managementopgave als het gaat om het vestigen, behouden en verstevigen van cohesie binnen de organisatie. Een instrument hierbij is sturing op eenheid overschrijdende doelstellingen. Denk hierbij aan het sturen op klanttevredenheid en snelheid van afhandeling. In de werkplannen van de eenheden dient specifiek aandacht te worden besteed aan het gezamenlijk uitvoeren van het hele belastingproces door aandacht te besteden aan de kwaliteit van de input en de op te leveren output.
- Het managementteam, welke bestaat uit de directie en de managers van de eenheden, heeft een periodiek overleg over strategische en tactische onderwerpen. Op andere momenten is er operationeel overleg tussen de managers van de eenheden. Hierin wordt de procesgang en vooral de afstemmings- en overdrachtspunten tussen de eenheden besproken.
- Voor medewerkers bestaat er een procedure om afhankelijkheden met andere eenheden te bespreken. Hierbij geldt een gedeelde verantwoordelijkheid. Wanneer bijvoorbeeld bij de eenheid Klantcontact veel klachten binnenkomen over het trage innen dan dient dit per direct te worden doorgegeven aan de eenheid Innen. Wanneer de eenheid Modelmatige waardebeoordeling te maken krijgt met nieuwe regelgeving, dan dient de eenheid Klantcontact tijdig op de hoogte te worden gesteld en gefaciliteerd in de communicatie naar burgers en bedrijven. In aanvulling hierop is een functie van

proces coördinator ingericht, die onderdeel uitmaakt van de Ondersteunende processen.

2.2.6 Gewenste organisatiecultuur, omschreven in kernwaarden

Organisatiecultuur is een verzamelnaam voor alle normen, waarden, opvattingen, afspraken en omgangsvormen die in een organisatie bestaan. De organisatiecultuur uit zich in 'collectief (onuitgesproken) gedrag' dat medewerkers van een organisatie vertonen en waardoor zij zich onderscheiden van andere organisaties. Het bepaalt de manier waarop mensen binnen die organisatie met elkaar omgaan en hoe zij het werk verrichten.

Bij een samenvoeging van delen van organisaties is organisatiecultuur een onderwerp dat expliciete aandacht behoeft. Onvoldoende aandacht voor culturele aspecten bij de integratie van activiteiten, kan ertoe leiden dat de beoogde synergievoordelen niet worden bereikt.

In onderstaand model staat de samenhang tussen de missie, visie, strategie en organisatie-inrichting van een organisatie beschreven. De kernwaarden worden gekozen op basis van de missie en visie van een organisatie en zijn de meetlat waarlangs de organisatie haar strategie en organisatie-inrichting vormgeeft.



Figuur 2.4. Samenhang tussen missie, visie, strategie en organisatie-inrichting

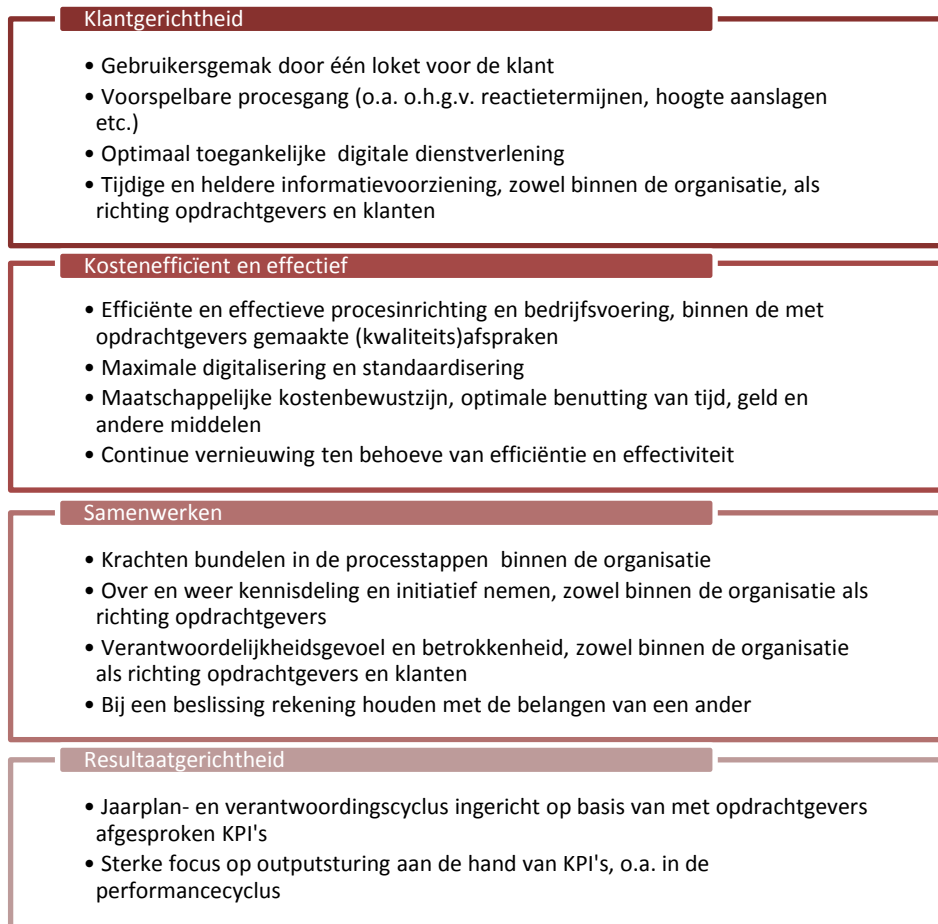
Conform de planning in het implementatieplan zal de projectgroep/stuurgroep de missie en visie van de belastingorganisatie in het derde kwartaal van 2012 op- en vaststellen.

Tegelijkertijd bevatten de vooronderzoeken allerlei ambities die input kunnen zijn voor de uiteindelijk op te stellen missie en visie:

- De gemeente Utrecht en HDSR hebben de behoefte om de kwaliteit van hun heffings- en invorderingsprocessen te verbeteren en de kosten daarvan te reduceren.
- Het digitaal klantconcept is daarbij het aangewezen middel om de dienstverlening aan de klanten te vergroten en efficiënte te verbeteren.

- Samenwerking tussen gemeenten en het waterschap bieden daarbij de kans extra synergie te realiseren.
- Het streven van maatschappelijke kostenreductie vergt een permanente aandacht voor efficiëntie, wat een voortdurend streven naar harmonisatie en standaardisatie van de inrichting van bedrijfsprocessen en de uitvoering vraagt. Outputsturing wordt daarbij een belangrijk instrument binnen de organisatie.

Op basis van bovenstaande ambities valt te voorzien dat de volgende kernwaarden een belangrijk onderdeel gaan uitmaken van de BghU. De kernwaarden zijn voorzien van een voorlopige uitwerking.



Figuur 2.5. Potentiële kernwaarden voor de belastingorganisatie

Bovenstaande kernwaarden richten zich op de omgang met medewerkers, klanten, maatschappij en deelnemende organisaties.

De kernwaarden worden door zowel gemeente Utrecht als HDSR herkend. De praktijk sluit hier echter nog niet volledig op aan. Zo is er voor beide organisaties met behulp van automatisering nog veel te winnen op het terrein van kostenefficiëntie en effectiviteit en klantgerichtheid. Daarnaast is de samenwerking tussen de verschillende onderdelen van het uitvoeringsproces binnen de huidige organisaties nog niet optimaal. Medewerkers handelen nog veel vanuit hun eigen taakveld, zonder daarbij voldoende rekening te houden met de belangen van aanpalende afdelingen.

Dit komt mede omdat outputsturing nu vooral op teamniveau plaatsvindt, zonder dat er daarnaast sturing op interne cohesie plaatsvindt op afdelingsoverschrijdende doelstellingen en organisatiebrede thema's. Ook geldt voor beide organisaties dat de voorspelbare procesgang kan worden verbeterd. Normen over de procesgang liggen veelal vast, de uitvoering wijkt daar in de praktijk nog van af.

Positief punt is dat binnen HDSR medewerkers al gewend zijn aan sterke sturing op KPI's, waarbij ze redelijk zelfstandig kunnen werken om deze KPI's te bereiken. Ook het feit dat daar sprake is van een kleinere groep medewerkers op het terrein van de belastingtaak, vergemakkelijkt de samenwerking in de huidige situatie.

De huidige culturen wijken hiermee dus af van de gewenste cultuur. Doordat de gemeente Utrecht in verhouding meer fte en daarmee medewerkers inbrengt, zullen van nature de oude werkwijzen en gewoonten (die een uiting zijn van cultuur) van de gemeente Utrecht dominant zijn, als daar niet krachtig op wordt geïntervenieerd. Het expliciet beïnvloeden van de gewenste cultuur is om die reden voor zowel gemeente Utrecht medewerkers als HDSR, cruciaal (zie ook het Implementatieplan).

Nadat de missie en visie van de belastingorganisatie zijn vastgesteld, is het van belang te toetsen of bovenstaande kernwaarden inderdaad van toepassing zijn, of dat deze aangescherpt dienen te worden. Om ervoor te zorgen dat de kernwaarden geen loze begrippen worden, maar echt doorleefd worden in de belastingorganisatie, wordt de discussie over de kernwaarden te zijner tijd gevoerd met het nieuwe management (zie hoofdstuk 4 van het Implementatieplan), waarbij deze de vrijheid moet hebben bovenstaande kernwaarden nog aan te passen. BghU heeft het voornemen uiteindelijk maximaal vier kernwaarden op te stellen en deze nader te operationaliseren, zodat ze ook gebruikt kunnen worden in communicatie-uitingen.

3. Taken, processen en kwaliteit

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderdelen aan bod:

1. Belastingsoorten, werklast en formatie (paragraaf 3.2)
2. Processen (paragraaf 3.3)
3. Kwaliteit (paragraaf 3.4)
4. Harmonisatie (paragraaf 3.5)
5. Externe profilering van de nieuwe organisatie (paragraaf 3.6).

3.2 Belastingsoorten, werklast en formatie

3.2.1 Belastingsoorten

Onderscheid wordt gemaakt tussen belastingsoorten die tot het basispakket behoren, en meer exotische soorten die tot het pluspakket behoren.

Basispakket

Vastgesteld is dat de volgende belastingsoorten onderdeel zullen uitmaken van het basispakket van de nieuwe belastingorganisatie.

Belastingsoort gemeente	Belastingsoort waterschap/hogheemraadschap
OZB eigendom en gebruik	Watersysteemheffing (gebouwd, ongebr. natuurterreinen, ingezetenen)
Rioolrecht	Zuiveringsheffing
Afvalstoffenheffing	Verontreinigingsheffing
Reinigingsrecht	
Hondenbelasting	
Toeristenbelasting	
Forensenbelasting	
Precariobelasting	
Bedrijven Investerings Zone	

Pluspakket

Naast het basispakket worden er ook enkele ‘exoten’ door de samenwerkingsorganisatie uitgevoerd. Onderdeel van het pluspakket voor gemeenten zijn:

Belastingsoort	
Parkeerbelasting (alleen innen)	Leges
Havengelden	Grafrechten/lijkbezorging
Baatbelasting	Meting vloeroppervlakte WOZ

Voor het pluspakket geldt dat de verdeling van de kosten voor de uitvoering hiervan niet middels de kostenverdeelsleutel worden verdeeld (zie hoofdstuk Financiën), maar direct worden toegerekend aan de partij die het betreffende onderdeel van het pluspakket afneemt. De gemaakte kosten zullen daartoe in de nieuwe organisatie apart worden geadministreerd.

Uitgangspunten belastingsoorten en overige taken:

Wat betreft de belastingsoorten in het pluspakket is het uitgangspunt dat de kosten hiervoor, inclusief de personele inzet, afzonderlijk worden geadministreerd en doorberekend over de deelnemers die hier gebruik van maken.

Wat betreft belastingsoorten die nu nog geen deel uitmaken van het aanbod, wordt de volgende procedure gevolgd, in stappen:

1. Vastgesteld wordt of er sprake is van een reguliere belastingsoort die in het basispakket thuis hoort (wettelijke taak), of van een ‘exoot’ die in het pluspakket wordt ondergebracht.
2. Vervolgens wordt bepaald op welke wijze de kosten van deze belastingsoort worden toegerekend. In beginsel geldt daarbij dat de kosten van een belastingsoort in het basispakket naar rato van vastgestelde werklust wordt verdeeld (WOZ-objecten, aanslagregels en aanslagbiljetten). Belastingsoorten in het pluspakket worden op basis van gemaakte kosten (nacalculatorisch) in rekening gebracht bij de afnemer van het betreffende (onderdeel van het) pluspakket.
Ook de eventueel benodigde investeringen die door de nieuwe organisatie gedaan moeten worden om een pluspakket (of onderdeel daarvan) uit te voeren, komen direct ten laste van degene die het betreffende onderdeel van het pluspakket afneemt. Zie verder het onderdeel *Kostenverdeelsleutel* in hoofdstuk 6.

Mocht er in de toekomst sprake zijn van Diftar, dan is het uitgangspunt dat dit wel moet kunnen worden aangeboden. Daarbij wordt de hierboven voorgestelde procedure (stap 2) voorgesteld om te bepalen hoe met de kostenverdeling wordt omgegaan.

Naast het verzorgen van bovengenoemde belastingen heeft de huidige afdeling WOZ Utrecht ook als taak mutaties ten aanzien van vloeroppervlakten ten behoeve van de BAG te administreren. Uitgangspunt is dat de nieuwe organisatie deze taak voor Utrecht blijft uitvoeren. De kosten die hiervoor worden gemaakt, worden apart inzichtelijk gemaakt en nacalculatorisch doorberekend aan de gemeente Utrecht. Hetzelfde geldt voor bijzondere taxaties (zoals taxaties door register-taxateurs) indien deze uitgevoerd zullen worden door de nieuwe organisatie.

Werklast

In onderstaande tabel is de werklast per organisatie weergegeven. We maken daarbij onderscheid tussen de processen WOZ (werklast: WOZ objecten), heffen (werklast: aanslagregels), innen (werklast: aanslagbiljetten) en klantcontact (werklast: aantal telefoontjes en baliebezoeken). Voor Utrecht is parkeerbelasting buiten beschouwing gelaten.

Totaal WOZ objecten, aanslagregels, aanslagbiljetten, klantcontacten

Organisatie	Beschikking-regels WOZ	Aanslag-regels	Aanslag-biljetten	Klant-contact Telefoon	Klant-contact Balie	Klant-contact Poststukken
Utrecht	166.507	455.486	158.145	75.000	6.552	11.933
De Bilt	22.752	65.807	21.810		40	1.978
HDSR		1.085.000	400.000	45.500	700	20.000

De volgende opmerking dient te worden gemaakt bij bovenstaande tabel. Het aantal poststukken is benaderd op basis van drie factoren:

- Het aantal kwijtscheldingsverzoeken
- Het aantal bezwaren
- Het aantal beroepen

Bij implementatie van de nieuwe organisatie worden aard en aantal klantcontacten verder verfijnd.

Op basis van bovenstaande werklast zullen de kosten van de nieuwe organisatie over de verschillende deelnemers worden verdeeld. Zie hiervoor het onderdeel *Kostenverdeelsleutel* in hoofdstuk 6.

3.3 Processen

Onderstaand is aangegeven welke processen onderdeel zullen uitmaken van de nieuwe organisatie, en waar een knip wordt aangebracht indien relevant.

WOZ

De nieuwe organisatie zal de WOZ processen incorporeren. Dat betekent dat de nieuwe organisatie:

- Objecten afbakt;
- Kenmerken van objecten bijhoudt en beheert;
- Marktanalyse uitvoert;
- Waarde van de objecten bepaalt;
- Bezwaar en beroep afhandelt (zie onder bezwaar en beroep);
- Uitval afhandelt (dit betreft het bijhouden van signaallijsten en foutlijsten ten aanzien van de aangeleverde WOZ gegevens van gemeenten ten behoeve van de waterschapsbelastingen); en
- Informatie aan de landelijke voorzieningen levert.

Binnen de nieuwe organisatie zijn de taxateurs verantwoordelijk voor de subjectieve objectkenmerken en de gegevensbeheerders (werkvoorbereiders) voor de objectieve objectkenmerken. In de interne administratie vindt massale mutatie verwerking plaats. In de taxatieapplicatie zouden dan enkel nog de subjectieve kenmerken van de WOZ-objecten aan mutatie onderhevig mogen zijn. Op deze wijze wordt voorkomen dat meerdere medewerkers dezelfde gegevens (objectief en subjectief) in een applicatie kunnen muteren.

De nieuwe organisatie zal één basissysteem gebruiken voor de WOZ, heffen en innen:

Heffen

- Aanslagoplegging; en
- Vaststelling aangifte.

Innen

- Bulkverzendingen;
- Machtigingen en betalingen (inclusief Storno's);
- Geautomatiseerde kwijtscheldingen;
- Dwanginvordering;
- Overige opmerkingen hierbij:
 - a. De huidige procedure zal worden aangehouden voor betalingsherinneringen aanmaningskosten en invorderingskosten en rentevergoeding + verschuldigde rente, conform de invorderingswet en kostenwet
 - b. Er zal een bel actie worden gehouden indien een bedrag van meer dan €3.000 open staat

Gegevensbeheer

- De gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor en eigenaar van de basisregistraties, inclusief basisregistraties WOZ
- Het Hoogheemraadschap is en blijft eigenaar van het heffingenbestand
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanlevering van alle bouwvergunningen, bouwmeldingen, illegale en vergunningsvrije bouwwerken voor additionele levering van objectieve objecten.
- De nieuwe organisatie is verantwoordelijk voor het beheer van de opgehaalde (geëxtraheerde) gegevens en voor het beheer van door de nieuwe organisatie zelf geproduceerde gegevens.¹²
- HDSR beschikt al over de objecten, subjecten en percelen van Utrecht, waardoor converteren niet nodig zal zijn. Wel moeten de verschillen in kaart worden gebracht en moeten ontbrekende gegevens worden toegevoegd.
- Historie van basisgegevens, al opgelegde aanslagen en financiële mutaties in de oude systemen worden niet meegenomen;
- Onder verantwoordelijk van Utrecht, De Bilt en De Stichtse Rijnlanden zal de belastingorganisatie de afwikkeling van de oude jaren verzorgen. De belastingorganisatie zal daarbij gebruik maken van de huidige applicaties en systemen van de deelnemers. Daarbij de volgende opmerking:
 - Organisaties zullen de voorlopig definitieve aanslagen zo veel als mogelijk moeten beperken om de overgang naar de nieuwe situatie te vergemakkelijken.
- De nieuwe organisatie zal ten aanzien van gegevensbeheer WOZ:
 - Geen juridisch eigenaar zal zijn van de gegevens (blijft bij de gemeente)
 - Wel verantwoordelijk zijn voor het beheer en actualisatie van het WOZ bestand
 - Vanuit het WOZ bestand mutaties doorvoeren in de BAG. De mate waarin (en wijze waarop) dit gebeurt, is tevens afhankelijk van de wensen hieromtrent van de betreffende gemeente.
- De verwerking van de basisregistratieve gegevens wordt binnen één afdeling belegd. Dit borgt de gegevensverstrekking naar alle onderliggende processen (hoger kwaliteit tegen lagere kosten). Het principe van eenmalig vastleggen, meervoudig gebruik is doelmatig en voorkomt onnodige fouten.

Beleidsvoorbereiding

- De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de belastingverordeningen, de belastingtarieven en kwijtscheldingsnormen blijft bij de algemene besturen van de individuele waterschappen en bestuur/ gemeenteraden van de individuele gemeenten.
- De voorbereiding van de verordeningen gebeurt door de nieuwe organisatie.

¹² In het Implementatieplan is als nog te verrichten activiteit opgenomen dat de deelnemers en de belastingorganisatie afspraken maken over de exacte verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestanden.

Klantcontact

- Afhandelen telefonische contacten;
- Afhandelen baliebezoeken; en
- Bezwaar en beroep.

Overig

- WABO
 - Output uit het WABO-proces kan leiden tot opvoeren of muteren van een verleende vergunning (deel)objecten in de WOZ (en BAG);
 - Bij de uitvoering van de WABO-proces kunnen de aanvrager en de behandelaar zicht hebben op de huidige situatie van het object.
- In overleg met de samenwerkende organisaties moet een oplossing worden gevonden voor de koppelingen BAG/WOZ en WABO/WOZ en de objectafbakening met betrekking tot de uitval. Het voorstel is om dit in de implementatiefase verder in te regelen.

3.4 Kwaliteit

Ten aanzien van kwaliteit zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- De kwaliteitsnormen in de belastingprocessen van de drie partijen komen in hoge mate overeen; naar verwachting kunnen de huidige processen en normen zonder problemen worden omgezet in een gemeenschappelijke set van heldere normen. De al geformuleerde KPI's vormen daarbij het uitgangspunt.
- De nieuwe organisatie moet voldoen aan wettelijke voorschriften zoals onder andere op het gebied van privacy- en autorisatieaspecten.
- De wettelijke, maximale doorlooptijden worden gehandhaafd
- Het uitvalpercentage bij de jaaraanslagru bedraagt maximaal 5%. Om dit te bereiken worden de gegevens vanuit het GBA, het Kadaster en andere informatiebronnen volgens vaste normen bijgehouden.
- Ieder jaar worden verband-, kwaliteit- en volledigheidcontroles uitgevoerd waarbij elk jaar een andere focus wordt gekozen (voor spreiding).
- Het doelpercentage UHB tussen 0,5% en 0,8% is realistisch en acceptabel. Maandelijks stuurt de nieuwe organisatie een financiële rapportage aan de opdrachtgevers waarin de afdracht van de geïnde belastingen wordt verantwoord.
- Als huidige norm geldt: uiterlijk 28 februari is 95% van de prognoseopbrengst van de gemeentebelastingen verstuurd en uiterlijk 31 maart 95% van de waterschapsbelastingen. Deze norm blijft gehandhaafd.

- Snelheid van incasso. Hier zijn (deel)normen voor gedefinieerd die betrekking hebben op het verwerken van:
 - Machtigingskaartjes,
 - Storno's,
 - Betalingen.
 - Restituties en te veel betalingen
 - Retourpost

Deze deelnormen zullen voor de nieuwe organisatie gelden.

- Beroepszaken kwijtschelding:
 - Utrecht: binnen 6 weken
 - HDSR: binnen 6 weken
- Handmatige verzoeken kwijtscheldingen worden binnen 6 weken afgehandeld
- Aantal klachten over processen of klantcontacten mogen niet toenemen (er is een nulmeting uitgevoerd)
- HDSR is momenteel ISO gecertificeerd. Bij de start van de nieuwe organisatie is ISO certificering niet mogelijk. Het doel is op termijn voor de nieuwe organisatie ISO certificering te verkrijgen, uitgangspunt is per 31 december 2014.
- Deelname aan benchmarks VNG, LVLB is uitgangspunt, uiterlijk per 2015 over kalenderjaar 2014.
- King certificering op resultaten wordt zodoende gerealiseerd.
- In de nieuwe situatie worden aanvullende WOZ prestatie-indicatoren ingericht:
 - Volledigheidsverklaring waarderingskamer
 - Juistheid van de waardebepaling (maximum % terechte bezwaren)
 - % tijdig gewaardeerd
 - Achterstanden bezwaar & beroepsschriften
 - Modelmatige waardebepaling niet-woningen
- Harmoniseren van meten van doorlooptijden
- Het AO- en IC-procesbeheer moeten aan minimum eisen voldoen. De inrichting moet conform de certificeringseisen zijn. Ook het ICT-beleid en –beheer, inclusief de noodzakelijke autorisaties, moeten aan deze certificeringseisen voldoen.
- De procesbeschrijving voor het Utrechtse deel zijn afgerond. Deze zijn de basis voor de interne beheersmaatregelen van de WOZ. De Waarderingskamer beoordeelde deze onlangs als voldoende.

3.5 Harmonisatie

De volgende, aanvullende doelmatigheidskansen zijn gesignaleerd:

- Aanslagen worden momenteel meerdere keren per jaar verstuurd. De frequentie varieert per deelnemer. Utrecht stuurt elke maand een aanslag, De Stichtse Rijnlanden elk kwartaal en De Bilt drie keer per jaar. Het voorstel is om de bulk van de aanslagen gelijktijdig te versturen, namelijk ieder kwartaal. Daarnaast blijft ruimte om daar buiten individuele aanslagen op te leggen wanneer dat wenselijk wordt geacht.
- Bij de automatische incasso hanteert De Stichtse Rijnlanden het resterend aantal maanden, Utrecht standaard 10 maanden en BsGW (namens HDSR) 5 of 10 maanden; deze termijnen zullen worden geharmoniseerd naar 10 maanden. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat de inning van de belastingen opgelegd in kalenderjaar $t=0$ uiteindelijk plaats vindt in kalenderjaar $t+1$. Dit is het geval als een heffing na februari wordt opgelegd. Overigens zal dit slechts in een kleine minderheid van de gevallen kunnen gebeuren, aangezien tevens het uitgangspunt is dat 95% van de aanslagen in februari is opgelegd.
- Er zal door de nieuwe organisatie een machtiging/wijzigingskaartje mee worden gestuurd met het aanslagbiljet;
- De bulkverwerking van de invorderingen (betalingsherinneringen, aanmaningen, dwangvorderingen, loonvorderingen) volgt logischerwijs de frequentie van aanslagoplegging, te weten ieder kwartaal. Daarbij blijft de (momenteel bij Utrecht gebruikelijke) vrijheid bij de deurwaarders ten aanzien van planning en inzet van vorderingsinstrumenten (beslagen, waarschuwingsbrieven, executoriale verkopen etc.) gehandhaafd.
- Na de laatste betaling wordt een rentebeschikking mee gestuurd boven de €24, -

3.6 Externe profilering

Ten aanzien van de externe profilering zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- De identiteit van de deelnemers richting belastingplichtigen blijft gehandhaafd;
- De aanslagbiljetten, correspondentie en website worden qua 'look and feel' zo veel als technisch mogelijk namens de opdrachtgever gepresenteerd.
- Dat betekent eveneens dat alle belasting- en WOZ gegevens onder de vlag van de moederorganisaties worden aangeboden, bijvoorbeeld door een gebruiker "door te linken" vanaf de website van de moederorganisatie.
- Aanslagregels van verschillende opdrachtgevers worden niet gecombineerd op één biljet. Voor de burger c.q. het bedrijf komt het over alsof direct zaken gedaan wordt met de gemeente of het waterschap. Uitgangspunt in de Businesscase 2011 is de veronderstelling dat de zogenaamde 'customer intimacy' drempelverlagend werkt voor nieuwe toetreders/opdrachtgevers.
- In de huidige situatie is het bij de gemeente Utrecht en HDSR mogelijk betalingen te doen aan het loket. Teneinde het aantal oninbaarverklaringen cq het oninbaarheidspercentage minimaal te houden, zal deze loketfunctie ook in de nieuwe organisatie worden aangeboden aan alle belastingplichtigen van de aangesloten organisaties.

4. Klantcontact, dienstverlening en ICT

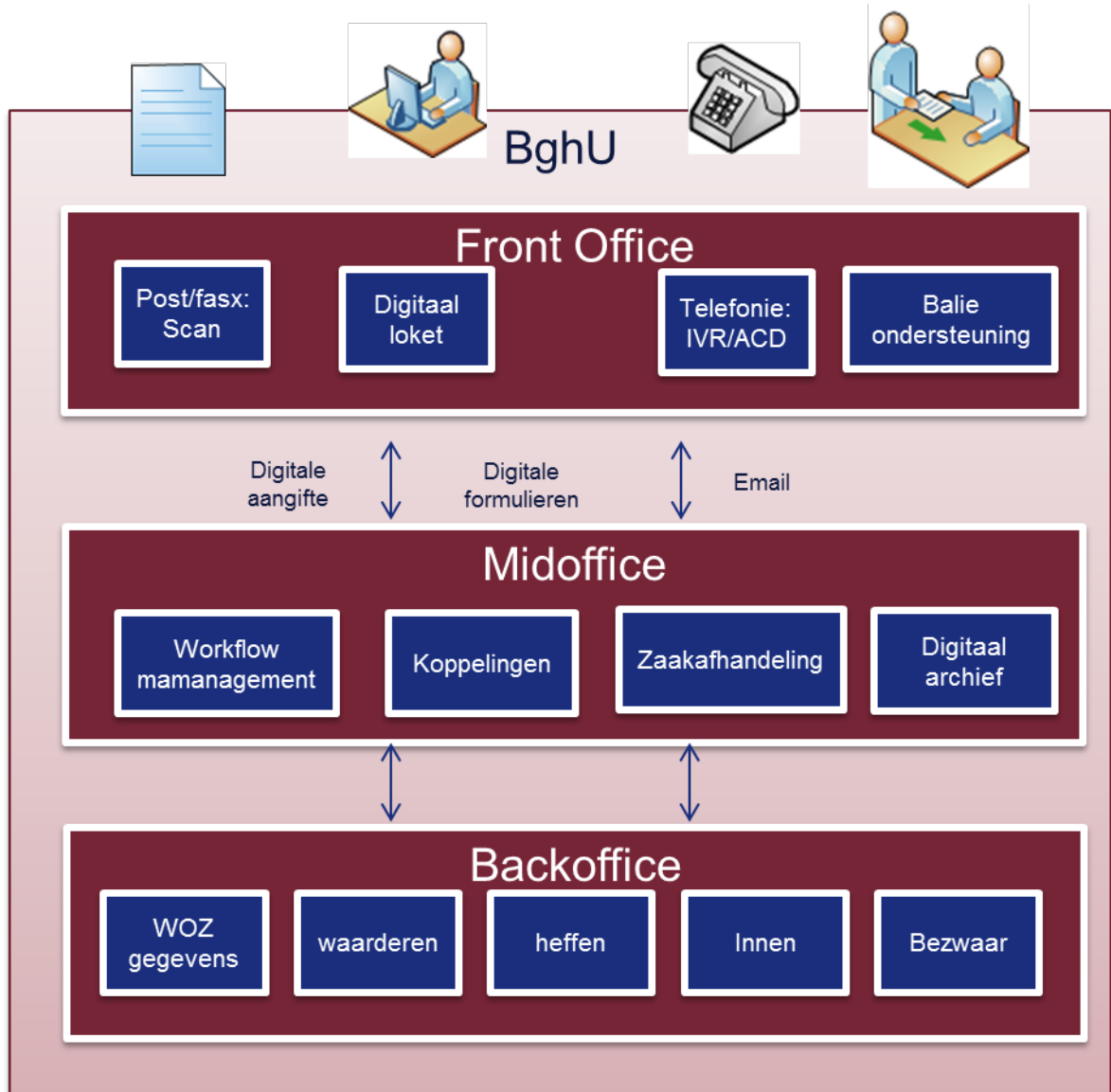
4.1 Klantcontact en dienstverlening

Een van de belangrijkste onderdelen van BghU is het digitale klantconcept. Hiermee valt naar verwachting de klantvriendelijkheid en doelmatigheid aanzienlijk te verbeteren. Met dit digitale klantconcept kunnen alle klantcontacten via alle verschillende kanalen (digitaal, telefoon, fax, schriftelijk, e-mail en ook bezoek aan huis) over de volledige breedte van het belastingproces (bezwaarschriften, betalingsregeling, kwijtschelding, aangiften, etc.) worden afgehandeld.

De klant bepaalt zelf het moment en langs welk kanaal hij zijn vragen wil stellen. Er is sprake van een vergaande selfservice via internet en telefoon. De burger wordt via het digitaal loket op internet volledig en direct voorzien van specifieke klantinformatie en diensten.

De achterliggende werkprocessen bij BghU bouwen voort op deze digitale interactiesystematiek. De verschillende werkstromen zijn vergaand gedigitaliseerd en daarmee ook continue te meten en te verbeteren. Er is door continue aandacht voor de kwaliteit én de efficiency van de uitvoering

Het digitale klantconcept bestaat uit meerdere componenten: (1) frontoffice componenten gericht op de klantinteractie, (2) midoffice componenten gericht op de integratie en de beheersing van de werkstromen (3) backoffice componenten gericht op de massale verwerking en output. In het figuur op de volgende pagina is dit grafisch weergegeven.



4.2 Functionaliteiten

Het digitale klantconcept bestaat daarmee uit de volgende functionaliteiten:

- 1) Front Office functionaliteit
 - a) Webbalie: Interactieve website met e-formulieren geschikt voor meerdere deelnemers
 - b) Geïntegreerde telefonie oplossing
 - c) (fysieke) balieondersteuning
 - d) Digitale Fax/Post functionaliteit
- 2) Midoffice functionaliteiten
 - a) Geïntegreerde klantinteractie afhandeling, zaaksysteem
 - b) Digitaal archief
 - c) Workflowmanagement componenten
 - d) Inrichting en Integratiecomponenten o.a. koppelvlakken
- 3) Backoffice belastingfunctionaliteit voor massale verwerking:
 - a) Waarderen
 - b) Beschikken,
 - c) Heffen,
 - d) Innen,
 - e) Bezwaar en beroep

Uitgangspunt daarbij is dat het beheer en exploitatie van het digitale klantconcept in vergaande mate zijn uitbesteed. Dat wil zeggen dat BghU alleen zelf het informatiemanagement en het functioneel beheer uitvoert. Het technische beheer en het technische applicatiebeheer evenals de realisatie van gewenste doorontwikkeling wordt door een derde partij uitgevoerd. De ICT infrastructuur en de standaard kantoorautomatisering zal onderdeel zijn van de huisvesting.

Besloten is dat het gewenste digitale klantconcept via een zogenaamde prestatieaanbesteding zal worden verworven. Dit betekent dat al wel de keuze voor het concept is gemaakt, maar dat nog open staat welke marktpartij het concept zal gaan aanbieden. Voorafgaand aan de prestatieaanbesteding, wordt een marktconsultatie gehouden. Doel daarvan is het gevraagde digitale klantconcept verder te verdiepen, te toetsen in de markt en te peilen of en, zo ja, welke partijen een dergelijk digitaal klantconcept kunnen én willen aanbieden. De bedoeling is dit traject medio juli 2012 af te ronden met het opleveren van een bestek.

Een belangrijk uitgangspunt van het digitale klantconcept is dat de identiteit van de deelnemers naar burger en bedrijf optimaal herkenbaar blijft. Aanslagbiljetten, correspondentie en websites worden namens de opdrachtgever gepresenteerd. Mogelijk in iets andere vorm en opmaak, maar duidelijk herkenbaar. Aanslagregels van verschillende opdrachtgevers worden niet gecombineerd op één biljet. Voor de burger c.q. het bedrijf komt het over alsof direct zaken gedaan wordt met de gemeente of het waterschap.

4.3 Te onderscheiden processen

Uitgaande van deze vergaande uitbesteding van de standaard kantoorautomatisering en het digitale klantconcept zijn de volgende (hoofd)processen te onderscheiden die door het samenwerkingsverband uitgevoerd worden.

Doorontwikkeling digitale klantconcept

Het digitale klantconcept is een modern concept, dat voortdurend vraagt om aanpassing en ontwikkeling. Het beschikbare concept moet zo precies en compleet mogelijk aansluiten op de specifieke behoefte van BghU. Tegelijkertijd is het van belang om te organiseren dat veranderingen in gedrag van klanten/cliënten, zowel kwalitatief ('hoe wil ik bediend worden') als kwantitatief ('welke volume verkeer kom via welk kanaal binnen') effectief en efficiënt wordt vertaald naar aanpassing van het concept. Aansluitend daarop zal het samenwerkingsverband (nieuwe) behoeften van de aangesloten gemeenten en kansen om processen verder te optimaliseren en automatiseren in kaart dienen te brengen.

Ook zullen nieuwe mogelijkheden vanuit de markt en landelijke ontwikkelingen rond bijvoorbeeld basisregistraties of schuldhelpverlening hun plaats moeten krijgen in het digitale klantconcept. De daadwerkelijke realisatie zal via opdrachtverstrekking aan leveranciers plaatsvinden. Het draait vooral om formuleren van de juiste opdrachten in relatie tot de gebruikte informatiearchitectuur voor het digitale klantconcept.

Aansluiting deelnemers

BghU heeft een expliciete ambitie om verder uit te breiden. Het aansluiten van nieuwe deelnemers behelst het optimaliseren van gegevensbestanden, harmoniseren van belastingsoorten en het daadwerkelijk overzetten van gegevens en het aansluiten van de deelnemers. Het draait er dan vooral een transitieplan met de aan te sluiten gemeenten op te stellen en op basis daarvan afspraken te maken met de leverancier. Dit proces zal vooral projectmatig van aard zijn en kan dan ook al naar gelang de ambities worden vormgegeven.

Leveranciersmanagement

BghU zal het leveranciersmanagement moeten vormgeven door middel van regelmatige dienstniveau overleggen met de leverancier van het digitale klantconcept en de ander ICT onderdelen. Op basis van de afgesloten SLA zal op reguliere basis de prestatie van de leverancier worden geëvalueerd.

Regievoering over ICT deeloplossingen

Indien er verschillende partijen zijn die een deel van de ICT van BghU leveren zal er regie gevoerd moeten worden over de verschillende leveranciers. Bepaald moet worden wie welke taak het meest effectief uit kan voeren. In de "end to end" performance over de hele ICT keten moet bewaakt worden.

Functioneel applicatiebeheer

Het functionele beheer voor het digitale klantconcept komt ook voor rekening van BghU. Zij zal zelf het gebruikersbeheer (beheren accounts en autorisaties) en de gebruikersondersteuning (functionele ondersteuning, werkinstructies, gebruikersdocumentatie) en het bijhouden van de functionele inrichting van de applicatie voor haar rekening moeten nemen. Dit zal voor de verschillende onderdelen van het digitale klantconcept vormgegeven moeten worden.

4.4 Formatie

Om bovengenoemde processen uit te voeren zijn vier functies nodig. We geven deze functies hieronder weer met een beknopte aanduiding van hun hoofdtaken.

De *informatiemanager* is verantwoordelijk voor de ICT strategie en architectuur van BghU, geeft leiding aan de informatiemanagement functie binnen BghU en voert de regie over de verschillende leveranciers en het management van de specifieke leveranciers.

De *coördinator ICT- en procesbeleid* is verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van het digitale klantconcept, vertaalt vanuit die hoedanigheid klantbehoeften naar ICT opdrachten, stuurt de leveranciers aan in de realisatie van nieuwe onderdelen en componenten en draagt zorg voor ordentelijke test- en acceptatie van aanpassingen aan digitaal klantconcept door de gebruiksorganisatie.

De *relatiebeheerder nieuwe klanten* is verantwoordelijk voor de (technische) aansluiting van nieuwe deelnemers, voert in die hoedanigheid intakes en impactanalyses bij de nieuwe deelnemer en BghU uit en is eindverantwoordelijk voor een ordentelijk verloop van het transitieproces.

De *functioneel beheerders* zijn verantwoordelijk voor het functionele beheer van het digitaal klantconcept. De functioneel beheerders zijn onder te verdelen naar drie aandachtsgebieden (gegevensbeheer, invordering & afdrachten, klantzaken) en verzorgen in de aandachtsgebieden het gebruikersbeheer, de gebruikersondersteuning en de functionele inrichting van het digitale klantconcept uit.

De formatieve vertaling van deze functies is opgenomen in het formatieplan in hoofdstuk 5.

4.5 Investerings-, project- en exploitatiekosten digitaal klantconcept

4.5.1 Inleiding

De investeringskosten voor de aanschaf, levering en implementatie van het digitale klantconcept zijn uiteraard afhankelijk van de daadwerkelijke aanbiedingen van de inschrijvers op de prestatieaanbesteding. Op dit moment zijn de componenten waaruit het digitaal klantconcept daadwerkelijk zal bestaan nog ongewis. Bovendien is de verwachting dat een dergelijk vergaand digitaal concept voor belastinguitvoering, vrij uniek is. Er is dus betrekkelijk weinig referentiemateriaal. De hieronder geschetste inschatting moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt.

In de marktverkenning kunnen uiteraard nadere indicaties worden opgevraagd ten aanzien van de benodigde investeringskosten. Alle in deze paragraaf uitgewerkte kosten zijn ook opgenomen in het structureel benodigde budget en de projectkosten (hoofdstuk 6)

4.5.2 Investeringskosten

Op basis van de vooronderzoeken en ervaringscijfers van andere belastingsamenwerkingen kan een ruwe indicatie worden gegeven van de investeringskosten voor de softwarecomponenten van het digitale klantconcept. In onderstaande tabel zijn de bedragen weergegeven verbijzonderd naar de front- en midoffice en backoffice componenten in eerder weergegeven figuur. Deze kosten zijn tevens meegenomen in het hoofdstuk Financiën.

Software investeringen	Bedrag	Bron
• Front- en midoffice componenten •	400.000 - 500.000	Vooronderzoek 2010) Ervaringscijfers
• Back office componenten	700.000 – 1.000.000	Vooronderzoek (2010) Ervaringscijfers belastingsamenwerking

Het digitale klantconcept zal de aanschaf van de nodige serverhardware vergen. In onderstaande tabel is een inschatting gegeven van de benodigde investeringen, in hardware. Deze kosten zijn tevens meegenomen in het hoofdstuk Financiën.

Hardware investeringen	Bedrag	Bron
Opslag- en rekencapaciteit	200.000 – 250.000	Vooronderzoek (2010) Ervaringscijfers belastingsamenwerking

4.5.3 Projectkosten

Naast de investeringskosten zullen er projectkosten worden gemaakt voor de transitie. We verbijzonderen dit naar begeleidingskosten en inrichtingskosten, waarbij de begeleidingskosten na moment van gunning zijn geschat. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven. Deze kosten zijn meegenomen in de projectkosten die in het hoofdstuk Financiën staan genoemd. Daarbij dient vermeld te worden dat de omvang van deze kosten op voorhand moeilijk te bepalen en daarmee onzeker is.

Projectkosten	Bedrag	Bron
Projectbegeleiding: - opdrachtgever - opdrachtnemer	€150.000	Ervaringscijfers
Inrichtingskosten - Inrichting datacenter - Technische Inrichting software - Optimalisatie gegevens - migratie en conversie gegevens - Opbouwen interfaces naar deelnemers - Inrichting werkprocessen	€350.000	Vooronderzoek (2010) Ervaringscijfers

4.5.4 Exploitatiekosten

De exploitatiekosten voor het digitaal klantconcept zijn opgebouwd uit:

Exploitatiekosten	Bedrag	Bron
Onderhoud en gebruikskosten software	275.000-350.000	Ervaringscijfers (25%)
Support 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e lijn	100.000-150.000	Ervaringscijfers
Exploitatiekosten datacenter	300.000-500.000	Ervaringscijfers

5. Personele aspecten

5.1 Inleiding

Voor de nieuwe organisatie moet een arbeidsvoorwaardenpakket worden samengesteld; dit vereist een keuze voor een cao en het samenstellen van een pakket secundaire arbeidsvoorwaarden. Daarnaast moet er een sociaal plan komen, waarin zaken als de plaatsingsprocedure en de harmonisatieafspraken uitgewerkt worden. Zowel gemeente Utrecht als HDSR heeft een vigerend sociaal plan of sociaal statuut, maar deze zijn voor de nieuwe organisatie die ontstaat als zodanig niet bruikbaar. De samenwerking betreft een samenwerking tussen meerdere werkgevers, waarbij het personeel vanuit verschillende organisaties in een nieuwe organisatie wordt ondergebracht. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid moet ten behoeve daarvan een nieuw sociaal plan worden afgesproken met de vakbonden.

In dit hoofdstuk staan de uitgangspunten ten aanzien van de cao keus. Tevens is opgenomen hoe met eventuele boventalligheid, wordt omgegaan. Tot slot staan de uitgangspunten ten aanzien van het functiehuis van de belastingorganisatie beschreven. De hoofdlijnen van de formatie van de belastingsamenwerking worden meegenomen in het hoofdstuk Financiën (hoofdstuk 6).

De onderhandelingen over de cao keus, het pakket secundaire arbeidsvoorwaarden en het sociaal plan worden na de zomer van 2012 gestart in een BGO.

5.2 Cao keus

De arbeidsvoorwaardenregelingen voor het personeel HDSR zijn geregeld in de landelijke cao voor de waterschappen, de SAW.

Voor gemeentelijk personeel zijn de arbeidsvoorwaardenregelingen vastgelegd in de CAR UWO. Alle gemeenten zijn verplicht de CAR te volgen. Daarnaast volgt het merendeel van de gemeenten tevens de UWO, de nadere uitwerkingsovereenkomst van de CAR. Op lokaal niveau wordt de CAR UWO aangevuld met bedrijfseigen regelingen en/of afwijkingen op de UWO. Als één van de vier grote steden (G4), is de gemeente Utrecht echter vrijgesteld van het volgen van zowel de CAR, als de UWO, ook al zijn deze vier wel gebonden aan afspraken over de primaire loonontwikkeling, de arbeidsduur en bovenwettelijke aanspraken bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid bij een dienstongeval. Tegelijkertijd is de tendens dat de G4, waaronder dus ook de gemeente Utrecht, steeds meer de sectorale afspraken volgen en deze door vertalen in hun eigen rechtspositieregeling. De laatste jaren volgen de G4 daarbij zelfs het hele onderhandelingsakkoord voor de sector gemeenten.

Verschillen tussen CAR – UWO en Rechtspositieregeling gemeente Utrecht

Binnen de gemeente Utrecht is in overleg met de vakorganisaties een eigen rechtspositieregeling opgesteld, bestaande uit de Arbeidsvoorwaardenregeling Utrecht (ARU), met als uitwerking daarvan de Uitvoeringsregeling Utrecht (URU) en de overige regelingen (ORU). De inhoud van deze regeling is in de basis gelijk aan de CAR UWO. De verschillen tussen de regeling en de CAR UWO

bestaan vooral in dat deel van de rechtspositieregeling waarin de gemeente vrij is om een eigen beleid vast te stellen.

Verschillen tussen CAR – UWO en SAW

De nieuwe organisatie heeft de vorm van een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam. Hierdoor heeft de nieuwe organisatie de mogelijkheid zich aan te sluiten bij en te kiezen tussen de cao van de gemeenten (CAR UWO) of die van de waterschappen (SAW). De verschillen tussen beide cao's waren al marginaal en zijn in 2010/11 nog kleiner geworden; de verwachting is dat de cao's in de toekomst nog verder naar elkaar toe groeien. De expertgroep heeft de beide cao's vergeleken, waarbij de belangrijkste verschillen in kaart zijn gebracht (zie bijlage 3).

Vanwege de marginale verschillen is de keuze voor de te volgen cao voornamelijk gebaseerd op het beperken van harmonisatieproblemen. Omdat de gemeente Utrecht veruit de meeste formatie (en daarmee medewerkers) voor de nieuwe organisatie levert, kiest de BghU ervoor de (integrale) CAR UWO te volgen.

Door voor de CAR UWO te kiezen, voorkomt dit tevens harmonisatieproblemen in de toekomst. De verwachting is dat andere gemeenten en geen andere waterschappen, bij de nieuwe organisatie aanhaken.

5.3 Secundaire arbeidsvoorwaarden¹³

De secundaire arbeidsvoorwaarden tussen de gemeente Utrecht en HDSR zijn op hoofdlijnen vergeleken. Hierin is per arbeidsvoorwaarde aangegeven of er geen verschillen, marginale verschillen of grote verschillen bestaan. Over het algemeen geldt dat er sprake is van geringe verschillen. In bijlage 3 is hiervan een overzicht opgenomen.

Voor de nieuwe organisatie zal in overleg met het BGO een nieuw pakket secundaire arbeidsvoorwaarden worden samengesteld.

5.4 Boventalligheid

5.4.1 Omgang eventuele boventalligheid

Wanneer tot samenwerking wordt overgegaan, kan er sprake zijn van boventalligheid. Dit speelt als een medewerker niet geplaatst kan worden op een functie binnen het formatieplan van de nieuwe organisatie, waar het werk dat de medewerker nu verricht dan naar toe gaat. Daar kunnen kwantitatieve of kwalitatieve redenen aan ten grondslag liggen. Welke medewerker boventallig wordt, is afhankelijk van de feitelijke situatie, de beschikbare formatie in de nieuwe belastingorganisatie en de criteria voor plaatsing die in het sociaal plan worden afgesproken.

¹³ Het gaat hierbij om bedrijfseigen regelingen en/of afwijkingen op de CAR UWO en SAW.

Vooralsnog ziet het er naar dat boventalligheid in het primaire proces niet zal spelen, gezien de hoeveelheid werk dat over komt van BsgW, zonder dat er medewerkers over komen. Of er sprake is van kwalitatieve frictie, is pas duidelijk nadat de plaatsingsprocedure is doorlopen.

Het uitgangspunt voor de BghU is dat de zorg voor het boventallige personeel bij de latende organisaties ligt, niet bij de nieuwe belastingorganisatie. Hierbij zijn twee soorten van frictie onderscheiden: kwantitatieve en kwalitatieve boventalligheid c.q. frictie. Kwantitatieve frictie ontstaat doordat een organisatie op dit moment meer personeel heeft dan waarop zij op basis van de berekeningen plaatsingsrecht heeft. Het gaat daarbij in feite dus om inefficiëntie van de huidige organisatie. Het is redelijke deze kwantitatieve frictie door de latende organisatie te laten oplossen. Kwalitatieve frictie ontstaat als gevolg van de uitkomst van de plaatsingsprocedure, waarbij de ene deelnemers kan worden bevoordeeld boven een andere deelnemer. De frictie die als gevolg hiervan ontstaat, is het gezamenlijke probleem van de deelnemers. Er wordt een vereveningsfonds ingesteld om zo de deelnemer die meer medewerkers heeft geplaatst dan mogelijk was op basis van het toegewezen plaatsingscontingent de deelnemer die mede daardoor minder medewerkers heeft kunnen plaatsen dan waarop op grond van het plaatsingscontingent recht bestond, financieel te compenseren.

5.4.2 Beperking boventalligheid door gezamenlijk vacaturebeleid

Boventalligheid op het niveau van de individuele organisaties kan in de aanloop naar de vorming van de nieuwe organisaties worden beperkt door een gezamenlijk vacaturebeleid te voeren. Tussen het moment van besluitvorming en de daadwerkelijke start van de nieuwe organisatie, resteert hiervoor één jaar. Natuurlijk verloop kan in die periode een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van boventalligheid.

In de dagelijkse praktijk zien we dat onderling al als uitgangspunt is vastgesteld dat er geen vacatures in het belastingdomein worden opgevuld. Voor vacatures die, gegeven de continuïteit in de bedrijfsvoering, wel moeten worden vervuld, wordt nu vaak al een oplossing gezocht in het over en weer uitwisselen van medewerkers. Geadviseerd wordt om deze lijn op de volgende manier voort te zetten vanaf een het besluit ten aanzien van de samenwerking:

- Het vacaturebeleid moet vanaf het moment dat ingezet wordt op samenwerking ook, zoals al nu op basis van meer informele afspraken het geval is, daadwerkelijk in het teken staan van deze samenwerking. Hiermee kunnen eventuele problemen in de plaatsingsprocedure in de sfeer van boventalligheid, zoveel mogelijk worden voorkomen. Wat personele problemen voorkomt en leidt tot lagere kosten voor het sociaal plan.
- Vanaf het moment dat bekend dat tot een gezamenlijke belastingorganisatie wordt overgegaan, wordt een centraal vacaturemeldpunt ingesteld. Vacatures in het belastingdomein worden gemeld bij dit meldpunt zodra deze vacatures ontstaan.
- De melding is er op gericht om in gezamenlijk overleg tot vacaturevervulling te komen. In het vacaturemeldpunt vindt de afweging van nut en noodzaak van invulling plaats en wordt in gezamenlijkheid over openstelling van de vacature besloten. Deelnemende organisaties gaan niet eerste zelf de vacature intern openstellen. De vacature wordt gelijk uitgezet bij zowel gemeente Utrecht als HDSR, waarbij kandidaten over en weer ook als interne kandidaat worden beschouwd.

- Wanneer een vacature door onderling uitwisselen van personeel kan worden ingevuld, heeft dit de voorkeur. Als dit niet lukt, is het uitgangspunt dat de invulling van een vacature alleen op tijdelijke basis, tot ingangsdatum van de nieuwe organisatie, plaatsvindt.
- Indien een organisatie mensen aanneemt in strijd met (een van) de bovenstaande uitgangspunten, dan is de organisatie verantwoordelijk voor de nieuwe werknemer en wordt de nieuwe organisatie niet belast met eventuele gevolgen hiervan, ongeacht de afspraken die over bovenformativiteit worden gemaakt.

5.5 Uitgangspunten functiehuis

In een volgende fase moet, wanneer besloten wordt tot samenwerking, een functiehuis voor de belastingorganisatie worden opgesteld. Hieronder beschrijven we allereerst de keuzes die ten aanzien van een functiehuis gemaakt kunnen worden. Vervolgens staan we stil bij de vraag of een functiehuis naar voorbeeld van BsGW een passend vertrekpunt is en op welke onderdelen dit functiehuis eventueel gewijzigd of aangevuld moet worden.

5.5.1 Keuzes ten aanzien van een functiehuis

Veel organisaties zien een functiehuis als een 'log harnas' dat veel onderhoud vereist, maar niet of nauwelijks bijdraagt aan realisatie van de organisatiedoelstellingen. Door bewuste keuzes te maken op een tweetal factoren kan het functiehuis beter aansluiten bij de organisatie(doelstellingen):

- *Abstractieniveau:* dit betreft de inrichting van het functiehuis. De keuze varieert van zeer generieke functieprofielen (waarbij soortgelijke takenpakketten worden geclusterd tot één functie) tot functieprofielen op medewerkersniveau.
- *Wijze van beschrijven:* hierbij gaat het om de keuze voor het taakgericht of resultaatgericht beschrijven van functies, alsmede de keuze voor onderdelen (doelstelling, plaats in de organisatie, kaders, communicatiepatroon, functie-eisen, e.d.) en de mate van gedetailleerdheid.

Bij het maken van keuzes op deze factoren ontstaat een natuurlijk spanningsveld tussen enerzijds herkenbaarheid (wens tot vergaande detaillering, precisie), anderzijds beheersbaarheid (is makkelijker bij een hoog abstractieniveau) en flexibiliteit (ruimte voor leidinggevend en medewerkers om zelf nadere invulling te geven).

Op dit moment heeft de gemeente Utrecht vierentwintig functiebeschrijvingen, HDSR zeven. De functiebeschrijvingen van beide organisaties zijn behoorlijk specifiek beschreven.

Voor de belastingorganisatie wordt gekozen voor generieke functieprofielen. Dit zorgt ervoor dat medewerkers breed inzetbaar zijn binnen hun functionele domein. Daarnaast is gemakkelijk in het onderhoud en zorgt het ervoor dat bij het aansluiten van nieuwe deelnemers, minder tot geen aanpassingen in het functiehuis nodig zijn (hooguit uitbreiding van het functiehuis met een aantal profielen). Daarnaast is het voornemen te werken met resultaatgebieden, die aanknopingspunten bieden voor het op afdelings- of individueel niveau opstellen van resultaatafspraken, waar

vervolgens in de performancecyclus op gestuurd kan worden. Dit sluit aan bij de beoogde outputsturing binnen de BghU.

Ook op het gebied van functiewaardering zijn verschillende keuzes te maken. Hierbij geldt dat het systeem moet passen bij de organisatie; er bestaat niet zoiets als 'het beste systeem'.

De voornaamste systeemkeuzen zijn:

- *Analytisch versus visueel / beschrijvend systeem:* bij eerstgenoemde variant ontstaat een rangordening van functies op basis van het aantal punten dat een functie krijgt ('waardering'). Bij de tweede bepaal je de indeling door beschrijvingen te vergelijken ('vergelijkend indelen').
- *Toepassing door expert versus toepassing door eigen organisatie:* bij een expertsysteem waardeert een externe specialist de functies. Voordelen daarvan zijn onafhankelijkheid en expertise. Voordelen van toepassing door eigen organisatie zijn veelal kostenvoordelen en soms verhoging van het draagvlak.

De gemeente Utrecht maakt voor het waarderen van de functies gebruik van het ODRP-functiewaarderingssysteem (OFS). De functiebeschrijvingen van HDSR in zijn gewaardeerd in FuWater, de in de SAW bindend voorgeschreven functiewaarderingssystematiek.

Gezien de beperkte omvang van BghU wordt gekozen voor een analytisch expertsysteem. Het aantal functies van de organisatie is te klein om kostenvoordelen te realiseren en om zelf de benodigde expertise op te bouwen. Het creëren van inzicht in het systeem en draagvlak voor de uitkomsten is ook bij een analytisch expertsysteem van belang voor het slagen van het traject. De CAR UWO de rechtspositieregeling die de BghU gaat volgen kent geen verplichte functiewaarderingssystematiek.

5.5.2 BsGW functiehuis als voorbeeld?

Wanneer de processen van de belastingorganisatie worden ingericht naar voorbeeld van het BsGW-model, zijn de functiebeschrijvingen van BsGW een mogelijk vertrekpunt voor het functiehuis van de belastingorganisatie. Hierbij is het van belang om vaste te stellen:

1. In hoeverre het hoofdontwerp van het organisatiemodel zoals beschreven in hoofdstuk 2 aansluit bij het hoofdontwerp van BsGW.
2. In hoeverre de functiehuisen van gemeente Utrecht en HDSR aansluiten op het functiehuis van BsGW.
3. Hoe de functiebeschrijvingen van BsGW zijn opgebouwd.

Aansluiting hoofdontwerp BghU bij hoofdontwerp BsGW

Het hoofdontwerp in de eenheden Klantcontact, Gegevensbeheer en heffen en Innén aansluit bij het BsGW concept, met dien verstande dat:

- het hoofdontwerp van BsGW geen aparte eenheid Modelmatige waardebeoordeling kent;
- de definitieve keuzes die in een volgende nog gemaakt moeten worden ten aanzien van het inkopen of zelf organiseren van de ondersteunende processen mogelijk tot afwijkingen ten opzichte van het BsGW concept kunnen leiden;

- de inrichting van de managementfuncties en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de lagen daaronder kunnen afwijken, aangezien de belastingorganisatie een (op onderdelen) afwijkende omvang zal hebben van het BsgW concept;
- relatiemanagement in afwijking van het BsgW concept binnen een stafeenheid wordt belegd;
- communicatie in afwijking van het BsgW concept bij de Ondersteunende processen (jaarverslag, bijhouden intranet/internet etc.) wordt belegd, met dien verstande dat de eenheid Klantcontact verantwoordelijk is voor de coördinatie van de inhoudelijke informatievoorziening die relevant is voor de klant.

Aansluiting functiehuizen gemeente Utrecht en HDSR bij functiehuis BsgW

De functies van gemeente Utrecht en De Stichtse Rijnlanden zijn 'geplot' in het functiehuis naar voorbeeld van BsgW, waarbij gekeken is in welke functiebeschrijvingen de functiebepalende hoofdtaken terugkomen (aan de hand van percentages) (zie bijlage 4).

Op basis van de functievergelijking tussen het functiehuis van gemeente Utrecht en BsgW valt te concluderen dat, afhankelijk van de definitieve inrichting van het functiehuis, mogelijk voor het merendeel van de medewerkers sprake zal zijn van volgfuncties / volgwerkzaamheden. Vooralsnog lijkt van 14 functies van de gemeente Utrecht het merendeel van de werkzaamheden terug te komen in één specifieke functiebeschrijving van BsgW. Wanneer een functiehuis naar voorbeeld van BsgW wordt aangevuld met functies op het terrein van Modelmatige waardebeoordeling, is het aantal volgfuncties / volgwerkzaamheden waarschijnlijk nog groter. Neemt niet weg dat voor de functies die versnipperd terug komen maatwerk in de plaatsingsprocedure vereist is.

5.6 Competentie-ontwikkeling

Competenties zijn specifieke eigenschappen, kennis of vaardigheden waarover medewerkers moeten beschikken vanuit het oogpunt van de organisatie. De kernwaarden (zie hoofdstuk 2) vormen, samen met de functiebeschrijvingen, de basis voor de uiteindelijk benodigde competenties. Er geldt een onderscheid tussen vier typen competenties: kern-, (organisatie)eenheid-, functie- en leidinggevende competenties¹⁴.

¹⁴ Kerncompetenties zijn competenties waarin de organisatie wil uitblinken en die zij van iedere medewerker verwacht (meestal max. 3). (Organisatie)eenhedencompetenties zijn competenties die op een (organisatie)eenheid als succesvol worden herkend en waarmee de eenheid zich onderscheidt van andere eenheden. Ze zijn op alle functies binnen de betreffende eenheid van toepassing (meestal één tot twee). Functiecompetenties zijn competenties die voor een specifieke functie nodig zijn om deze succesvol uit te voeren (meestal vier tot zes). Leidinggevende competenties zijn functiecompetenties, die voor bepaalde managementposities gemeenschappelijk worden benoemd. Hiermee kan de gewenste stijl van leidinggeven worden verankerd binnen de organisatie (meestal twee).

Na besluitvorming over de samenwerking zal, in de volgende fase een Organisatie- en Formatierapport (O&F-rapport) en functieboek met vermelding van de vereiste competenties worden opgesteld. Waarbij de competenties zijn voorzien van ontwikkeltips voor medewerkers en coaching tips voor het management, zodat handvatten aanwezig zijn om over de benodigde competentieontwikkeling in gesprek te gaan.

Vooruitlopend daarop valt op basis van de ambities van de belastingorganisatie in algemene zin al het een en ander te zeggen over de benodigde competenties. Daarbij wordt aangesloten bij de in hoofdstuk 2 benoemde kernwaarden. In de praktijk laat zien dat veelal dezelfde begrippen voor kernwaarden en competenties worden gebruikt, waarbij de operationalisering verschilt.

In onderstaande figuur zijn de competenties uitgewerkt in een definitie en geven we een aantal gedragsindicatoren. Geadviseerd wordt de definitieve uitwerking van de gedragsindicatoren ook in de volgende fase van het bouwen aan de nieuwe belastingorganisatie vast te stellen.



Figuur 5.1. Benodigde competenties voor de belastingorganisatie, in lijn met de kernwaarden

6. Financiën

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen in hoofdzaak twee vragen beantwoord worden:

1. Hoeveel besparingen levert de belastingsamenwerking op, totaal en per deelnemer?
2. In hoe veel jaar wordt, per deelnemer, de eenmalige investering om te komen tot de samenwerking, terugverdiend?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt allereerst inzicht gegeven in de huidige kosten van de deelnemers Utrecht, De Stichtse Rijnlanden en De Bilt in de paragraaf Huidige kosten. In de paragraaf Besparingen wordt nader ingegaan op de te verwachten besparingen. Pas als de kosten in de nieuwe situatie zijn toegerekend aan de verschillende deelnemers, is de omvang van de jaarlijkse besparing per deelnemer in beeld. Dit komt aan bod in de paragraaf kostenverdeling.

In de paragraaf transitiekosten wordt voorts ingegaan op de eenmalige kosten die nodig zijn om de samenwerking te realiseren, we noemen dit de transitiekosten. Pas als de transitiekosten per deelnemer in beeld zijn, kan de terugverdientijd per deelnemer worden berekend: de tijd die nodig is om de investering uit de besparingen terug te verdienen.

Voor een beschrijving van de samenhang tussen de verschillende hierboven genoemde kostensoorten, evenals van de aard van deze kosten, wordt naar bijlage 5 verwezen.

6.2 Huidige formatie en kosten

De huidige formatie en kosten per deelnemer zijn in onderstaande tabel weergegeven. Deze formatie en kosten vormen de baseline: het ijkpunt waartegen de formatie en kosten in de nieuwe situatie worden afgezet om de omvang van de besparingen vast te stellen. In bijlage 7 is per deelnemende partij de formatie toegelicht.

Op deze plek is nog van belang te vermelden dat de formatie van De Stichtse Rijnlanden in onderstaande tabel niet de formatie omvat die ten kantore van BsGW werkzaamheden verricht ten behoeve van HDSR. De hiermee gemoeide formatie betreft circa 22 fte, modelmatig berekend op basis van het BsGW rekenmodel.

Baseline	Formatie	Kosten
Utrecht	95,0	€ 10.050.000
De Bilt	0,0	€ 1.195.000
HDSR	12,8	€ 2.650.000
Totaal	107,8	€ 13.895.000

De cijfers betreffen de gerealiseerde cijfers van 2011, en zijn daarmee een momentopname. Het is van belang te realiseren dat besparingen c.q. taakstellingen en verschuivingen in budgetten ten aanzien van belastingen (bijvoorbeeld van de dienst belastingen Utrecht naar de centrale dienst) direct van invloed zijn op deze cijfers. Uitgangspunt is dat taakstellingen van individuele deelnemers door deze deelnemers zelf worden opgelost, de samenwerking wordt hiermee niet belast.

6.3 Besparingen

De besparingen zijn geïnterpreteerd met behulp van de deductieve methode. Op basis van deze methode wordt vanuit de huidige situatie gekeken welke besparingen naar verwachting kunnen worden gerealiseerd wanneer gemeente Utrecht, De Bilt en HDSR samen gaan werken op het gebied van WOZ en belastingen. Uitgangspunt daarbij is dat de nieuwe organisatie zal gaan werken met een klant- en ICT concept dat vergelijkbaar is met dat van BsGW en zo ook de werkprocessen zal inrichten.

Bij het inventariseren van besparingsmogelijkheden wordt onderscheid gemaakt tussen besparingen in het primaire proces enerzijds en de besparingen op de overhead die gerealiseerd worden door toepassing van Berenschot normen anderzijds. In onderstaande tabel zijn de besparingen en meerkosten samengevat. Vervolgens wordt hier nader op ingegaan.

Samenvatting besparingen		
Besparingen primair proces, minimum	€	1.601.000
Besparingen primair proces, maximum	€	2.002.000
Meerkosten primair proces	€	-135.000
Besparingen overhead (meerkosten)	€	-50.000
Totaal, minimaal	€	1.416.000
Totaal, maximaal	€	1.817.000

6.3.1 Besparingen primair proces

Allereerst de besparingen in het primaire proces. In onderstaande tabel zijn de besparingen op het primaire proces samengevat, zowel in termen van kosten als van formatie. Voor een uitgebreidere beschrijving en onderbouwing van de besparingen wordt verwezen naar bijlage 6.

Onderdeel	Proces	Besparing	
		Formatie	Kosten
Klantcontact totaal	KCC	2,4	€ 330.000
Kadastrale mutaties	Heffen	0,6	€ 40.000
Heffen/klant-contact	Heffen	1,0	€ 60.000
Dwangbevelen	Innen		€ 110.000
Kwijtschelding	Innen		€ 70.000
Hogere norm productieve uren	Directe functies	2,0	€ 160.000
Doublures formatie	Indirecte functies	2,5	€ 192.000
ICT primair proces, <u>minimaal</u>	Directe processen		€ 639.000
ICT primair proces, <u>maximaal</u>	Directe processen		€ 1.040.000
Totaal, bij minimale ICT primair proces kosten		8,5	€ 1.601.000
Totaal, bij maximale ICT primair proces kosten		8,5	€ 2.002.000

Voordat nader wordt ingegaan op de besparingen op overheadkosten, dienen de meerkosten ten aanzien van het primaire proces in ogenschouw te worden genomen. Deze zorgen voor een toename in de toekomstige kosten, en daardoor een afname van de besparingen.

Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 4.4¹⁵ zal er in de nieuwe organisatie een informatiemanager worden aangesteld (1 fte), evenals een proces-coördinator (0,5 fte). De hieraan gerelateerde personele kosten dienen bij de kosten van de nieuwe organisatie te worden opgeteld. In onderstaande tabel zijn deze weergegeven:

	Meerkosten	
	Formatie	Kosten
Informatiemanager	1,0	€ 90.000
Coördinator ICT- en procesbeleid	0,5	€ 45.000
Totaal	1,5	€ 135.000

Er is overigens geen rekening gehouden met kosten voor het invullen van de opdrachtgevende c.q. regiefunctie bij de latende organisaties. De omvang van deze kosten kunnen variëren van zeer weinig tot de kosten van 1 fte, en is sterk afhankelijk van de keuzes die deelnemers zelf maken.

¹⁵ De overige daar genoemde functies worden verondersteld binnen de beschikbare formatie te worden opgevuld.

6.3.2 Besparingen overhead

De besparingen op de overhead resulteren uit het verschil tussen de huidige overheadkosten minus de overheadkosten in de nieuwe organisatie. De huidige overheadkosten bij de drie partijen zijn als volgt:

Totale overheadkosten Utrecht		€ 2.212.000
Totale overheadkosten HDSR, kantoor HDSR		€ 431.000
Totale overheadkosten De Bilt		€ 237.000
Totaal huidige overhead		€ 2.880.000

De overheadkosten in de nieuwe situatie worden berekend op basis van normcijfers voor uitvoeringsorganisaties van Berenschot¹⁶. Belangrijk gegeven is dat in de nieuwe organisatie tevens de formatie is opgenomen die zich bezig houdt met de werkzaamheden ten aanzien van belastingen HDSR die nu door BsGW worden verricht. We gaan daarbij uit van 22 fte voor het uitvoeren van deze werkzaamheden. De totale formatie van de nieuwe organisatie komt daarmee uit op bijna 123 fte, rekening houdend met enerzijds de besparing (8,5 fte) en anderzijds de extra benodigde formatie (1,5 fte meerkosten). Dit is exclusief de 2 fte controller die vanuit de overheadkosten worden gefinancierd¹⁷ (zowel personele kosten als gerelateerde overheadkosten), maar wel in de formatie van de nieuwe organisatie zijn inbegrepen. Inclusief deze 2 fte komt de totale formatie dus uit op bijna 125 fte. Zie bijlage 8 voor een gedetailleerde opgave van de formatie in de huidige en nieuwe organisatie, inclusief geïnventariseerde besparingen op de formatie.

De totale overheadkosten voor de nieuwe organisatie zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Formatie (excl. 2 fte controller)	123
Normkosten per fte	€ 23.861
Overheadkosten totaal nieuwe organisatie	€ 2.930.000
Overheadkosten totaal huidig	€ 2.880.000
Vershil (meerkosten)	€ 50.000

Het verschil in de overheadkosten tussen huidige en nieuwe situatie leidt tot meerkosten op de overhead met een omvang van €50.000. Hoewel er bespaard wordt op de huidige overhead bij zowel Utrecht als HDSR (in beide gevallen is de overhead hoger dan de gehanteerde norm), is niet duidelijk hoeveel overhead er versleuteld zit in het bedrag dat BsGW in rekening brengt bij HDSR.

¹⁶ Deze komen neer op €23.861 per fte: €5.132 voor huisvesting, €5.955 voor ICT en €12.773 voor overige ondersteuning (PIOFACH)

¹⁷ In de hierboven genoemde norm voor overige ondersteuning is een budget voor controller inbegrepen. Aangezien de controller een expliciete plaats is gegeven in de nieuwe organisatie (deze wordt niet extern ingekocht) zijn zowel de gerelateerde 2 fte als ook het hieraan gerelateerde budget overgeheveld van de overhead naar het primaire proces.

In ieder geval is het minder dan de Berenschot norm, anders waren de meerkosten in bovenstaande tabel uitgekomen op een besparing.

6.3.3 Mogelijke aanvullende besparingen

Naast bovengenoemde concrete besparingsmogelijkheden zijn nog enkele aanvullende mogelijke besparingen geïnventariseerd. Deze kunnen nog niet op een verantwoorde wijze worden gekwantificeerd en zijn daarom ook niet meegenomen in de berekeningen in deze rapportage.

Het ligt in de lijn van verwachting dat het werken volgens het nieuwe ICT- en klantconcept aanvullende besparingen op gaat leveren vanwege de integrale benadering van de processen en het (onder meer middels KPI's) gericht sturen op efficiëntie. De omvang van deze besparingen kunnen op dit moment niet worden gekwantificeerd; daarvoor zijn er nog teveel onzekerheden.

Hoewel de deelnemers op dit moment kiezen voor een eigen identiteit, en daarmee samenhangend een eigen biljet en eigen enveloppe, zal het combineren van aanslagen op één biljet leiden tot aanvullende besparingen.

Wanneer meer gemeenten toetreden tot de nieuwe organisatie, zullen de synergievoordelen toenemen. Het gaat dan vooral om synergievoordelen in de indirecte sfeer, zoals ten aanzien van beleidsvoorbereiding, ICT kosten primair proces, management etc.

Tot slot kan nog gedacht worden aan een verdere ophoging van de norm van productieve uren per fte. Randvoorwaarde hiervoor is wel dat de organisatie goed is ingewerkt.

6.4 Kostenverdeling

Nu de totale kosten van de nieuwe organisatie in beeld zijn, dienen deze te worden verdeeld over (toegerekend aan) de deelnemers. Dit gaat in twee stappen. Eerst worden de kosten van de nieuwe organisatie toegerekend naar de 4 hoofdprocessen. Vervolgens worden de kosten per hoofdproces op basis een kostenverdeelsleutel toegerekend naar de deelnemers. De kostenverdeelsleutel die wordt gehanteerd is werklast per proces.

De genoemde twee stappen worden hieronder toegelicht:

- De eerste stap betreft de verdeling van de totale exploitatiekosten c.q. de begroting van de nieuwe organisatie over de 4 hoofdprocessen: WOZ, Heffen, Invorderen en klantcontact. Bij het toerekenen van alle kosten aan deze 4 processen zijn volgende uitgangspunten toegepast:
 - De personele kosten, de materiële kosten en de kapitaalkosten zijn aan de vier hoofdprocessen toegerekend voor zover deze daaraan direct gerelateerd zijn. Daarbij zijn de kosten bezwaar & beroep toegerekend aan het proces heffen, aangezien de grond van een bezwaar doorgaans gevonden kan worden in een onvolkomen heffing.
 - Er is bij de toerekening van formatie en kosten van de directe processen uitgegaan van de huidige indeling van processen. Dat betekent dat:

- Er bij Utrecht relatief weinig kosten klantcontact worden gemaakt (in vergelijking met bijvoorbeeld BsGW)
 - Er bij De Stichtse Rijnlanden geen kosten klantcontact worden gemaakt
 - Er in de formatie (en daarmee personele kosten) van BsGW er verhoudingsgewijs relatief veel kosten klantcontact worden gemaakt
 - De kosten ten aanzien van parkeerbelasting en de kosten voor het meten van vloeroppervlakten voor de gemeente Utrecht, behorend tot het pluspakket, worden direct en geheel aan Utrecht toegerekend¹⁸.
 - De kosten van De Bilt zijn over de processen verdeeld conform de verdeling van de kosten van Utrecht.
 - De kosten die samenhangen met het nieuwe ICT concept zijn als volgt over de processen verdeeld:
 - WOZ: 15%
 - Heffen: 45%
 - Innen: 10%
 - Klantcontact: 30%
- Deze verdeling is gebaseerd op een inschatting. Wanneer in de praktijk blijkt dat een andere verdeling rechtvaardiger is, zal bovenstaande verdeling moeten worden aangepast. Dit heeft invloed op de kostenverdeling tussen de deelnemers.
- De personele lasten van indirect personeel en de overige indirecte lasten zijn op basis van het aantal direct aan een proces verbonden fte's aan de drie processen toegerekend.

In onderstaande tabel zijn de kosten volgens bovenstaande uitgangspunten toegerekend aan de directe processen en getotaliseerd tot het totaal benodigde budget.

	Totaal	WOZ	Heffen	Innen	Klant-contact	Parkeren	Vloeropp. WOZ
Minimale kosten	€ 12.077.717	€ 2.899.055	€ 6.429.096	€ 1.640.537	€ 66.029	€ 776.000	€ 267.000
Maximale kosten	€ 12.479.083	€ 2.959.260	€ 6.609.711	€ 1.680.673	€ 186.439	€ 776.000	€ 267.000

¹⁸ Dit zou ook voor de overige taken uit het pluspakket moeten gelden, echter het is niet mogelijk gebleken de kosten gerelateerd aan de individuele belastingsoorten uit het pluspakket te identificeren. Deze gaan daarom in de berekeningen mee als onderdeel van het basispakket. In de nieuwe organisatie worden deze kosten wel apart geadmistreerd en in rekening gebracht. Dit zal tot een verschuiving in de kostenverdeling leiden; de omvang ervan is nu nog niet vast te stellen.

Vervolgens is per proces een andere verdeelsleutel toegepast. Op basis van deze verdeelsleutels worden de kosten naar de deelnemers toegerekend. Met andere woorden, het aandeel van een deelnemer in de werklust is bepalend voor de kosten die deze deelnemer draagt. De verdeelsleutel bestaat uit de volgende onderdelen:

- voor WOZ: het aantal objecten;
- voor Heffen: het aantal aanslagregels;
- voor Innen: het aantal aanslagbiljetten
- voor klantcontact: het aantal klantcontacten, benaderd met uit:
 - Telefoontjes
 - Baliebezoeken
 - Poststukken, benaderd met de aantallen kwijtscheldingen en bezwaren

In onderstaande tabel zijn de aandelen in de werklust per proces voor de drie deelnemers weergegeven. Hierin is de werklust t.a.v. parkeerbelasting en meten WOZ vloeroppervlakte niet meegenomen.

Organisatie	Beschikkings-regels WOZ	Aanslag-regels	Aanslag-biljetten	Klantcontact
Utrecht	88%	28%	27%	58%
De Bilt	12%	4%	4%	1%
HDSR	0%	68%	69%	41%

Uit ervaring is gebleken dat de kosten voor het heffen en innen van gemeentebelastingen vanwege de bewerkelijkheid ervan hoger liggen dan bij waterschappen. In onderstaande tabel zijn de directe (dat zijn de direct toerekenbare personele) kosten per heffingsregel en aanslagbiljet weergegeven voor Utrecht enerzijds en vier waterschappen anderzijds¹⁹.

	Directe kosten per aanslagregel	Directe kosten per aanslagbiljet
Utrecht	€ 2,86	€ 5,24
Waterschappen	€ 0,63	€ 1,44

Uit de tabel blijkt dat de kosten voor waterschappen gemiddeld genomen per werklusteenheid aanzienlijk lager zijn dan voor de gemeente Utrecht.

¹⁹ Op basis van een ongewogen gemiddelde.

Om hieraan recht te doen is een weging overeengekomen: de aanslagregels, aanslagbiljetten en klantcontacten van HDSR wegen 1/5^{de} van die van gemeenten. Na weging veranderen de aandelen in de werklust van de drie partijen aanzienlijk, zoals in onderstaande tabel is weergegeven:

Organisatie	Beschikkings-regels WOZ	Aanslag-regels	Aanslag-biljetten	Klantcontact
Utrecht	88%	62%	61%	86%
De Bilt	12%	9%	8%	2%
HDSR	0%	29%	31%	12%

Wanneer de kosten per proces langs deze aandelen in de werklust worden verdeeld, heeft dit de volgende consequenties voor de kosten per deelnemer.

Minimale kosten							
Totaal	Totaal	WOZ	Heffen	Innen	Klant-contact	Parkeren	Vloeropp. WOZ
Utrecht	€ 8.614.732	€ 2.550.542	€ 3.966.397	€ 998.029	€ 56.764	€ 776.000	€ 267.000
De Bilt	€ 1.060.429	€ 348.513	€ 573.051	€ 137.640	€ 1.225		
HDSR	€ 2.402.555	€ 0	€ 1.889.648	€ 504.868	€ 8.039		

Maximale kosten							
Totaal	Totaal	WOZ	Heffen	Innen	Klant-contact	Parkeren	Vloeropp. WOZ
Utrecht	€ 8.907.061	€ 2.603.509	€ 4.077.827	€ 1.022.446	€ 160.279	€ 776.000	€ 267.000
De Bilt	€ 1.089.368	€ 355.751	€ 589.150	€ 141.007	€ 3.460		
HDSR	€ 2.482.654	€ 0	€ 1.942.734	€ 517.220	€ 22.700		

Wanneer bovenstaande totale kosten per deelnemer worden afgezet tegen de huidige kosten, dan worden de volgende besparingen per deelnemer zichtbaar:

Besparingen bij maximale kosten		%
Utrecht	€ 1.142.659	11%
De Bilt	€ 105.832	9%
HDSR	€ 167.161	6%
Besparingen bij minimale kosten		
Utrecht	€ 1.434.988	14%
De Bilt	€ 134.771	11%
HDSR	€ 247.259	9%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alle drie partijen besparen ten opzichte van de huidige situatie. De omvang van de besparingen varieert tussen de 6% en 14%. Hiermee wordt voldaan aan het uitgangspunt dat deelname aan de samenwerking voor geen van de deelnemers tot hogere kosten mag leiden.

Tot slot van deze paragraaf nog de volgende opmerking. In deze fase moet met aannames worden gewerkt; er is immers nu niet met 100% zekerheid per begrotingspost van de nieuwe organisatie te voorspellen wat het kostenniveau zal worden. Wel gelden deze cijfers en de achterliggende uitgangspunten als richtinggevend en kaderstellend voor de nieuwe belastingorganisatie. Het voorstel is om na het eerste jaar van functioneren van de nieuwe organisatie te evalueren in hoeverre de in bovenstaande tabel gepresenteerde besparingen (op termijn) volledig haalbaar blijken²⁰.

6.5 Transitiekosten

Naast de structurele kosten van de samenwerking zijn er ook incidentele kosten of transitiekosten. Deze kosten zorgen er voor dat het enige jaren duurt voordat een deelnemer de besparing die in bovenstaande tabel getoond wordt, kan realiseren.

In onderstaande tabel staat per soort transitiekosten vermeld welke ten laste komt van de samenwerkingsorganisatie en welke ten laste van de latende organisaties.

²⁰ Het komen tot een openingsbalans, meerjarenbegroting etc. van de nieuwe organisatie is opgenomen in het implementatieplan.

Categorie transitiekosten/ incidentele kosten	Belasting-organisatie/gezamenlijk	Latende organisatie (deelnemer)
Projectkosten	X	
Kosten sociaal plan voor medewerkers die overgaan naar de belastingorganisatie	X	
Personele frictiekosten: kosten boventallig personeel		X
Contractuele frictiekosten		X
Versnelde afschrijvingskosten		X
Desintegratiekosten		X

Ter toelichting bij bovenstaande tabel de volgende opmerkingen:

- De projectkosten betreffen de eenmalige kosten voor realisatie van de nieuwe belastingorganisatie. Daarin zitten onder meer kosten voor projectleiding/management, communicatie, conversie van bestanden etc. Een overzicht van de begrote projectkosten met toelichting is opgenomen in hoofdstuk 7 Transitie en risico's aan. Het voorstel is om voor de verdeling van deze projectkosten dezelfde kostenverdeelsleutel te gebruiken als voor de verdeling van de exploitatielasten van de belastingorganisatie.
- De kosten sociaal plan zijn gezien de grote onzekerheid ten aanzien van de omvang van deze post op PM gezet.
- De personele frictiekosten zijn kosten voor boventallig personeel in het primaire proces en de overhead. Gegeven de aanzienlijke omvang van de verwachte vacatures in het primair proces is het uitgangspunt echter dat hier geen personele frictiekosten op zullen treden. Bovendien is uitgangspunt dat uit de huidige formatie van het KCC het deel dat toe te wijzen is aan de vragen over belastingzaken mee over gaat naar de nieuwe belastingorganisatie, onderdeel klantcontact. Ook hier worden dus personele frictiekosten voorkomen.
- Contractuele frictiekosten: dit zijn de kosten die moeten worden gemaakt voor het vroegtijdig opzeggen van contracten. Deze vallen in de regel erg mee omdat de eventuele start van een nieuwe organisatie nog lang op zich laat wachten en contracten daarmee ruim van te voren kunnen worden opgezegd. De contractuele frictiekosten betreffen concreet enerzijds kosten ten aanzien van het eerder dan voorzien opzeggen van het contract met de ICT leverancier, anderzijds voornamelijk onderhoud hardware (printers) en leasekosten auto's.
- Versnelde afschrijvingskosten hangen samen met kapitaalkosten voor kapitaalgoederen die in de nieuwe situatie overbodig zijn. Doorgaans wordt in één keer de boekwaarde van deze kapitaalgoederen als transitiekosten genomen. Het betreft concreet afschrijving op ICT hardware en software in het primaire proces.
- Desintegratiekosten: aangezien medewerkers over zullen gaan naar de nieuwe organisatie, betekent dit dat de ondersteuning van deze medewerkers (voor zaken als P&O, financiën,

huisvesting, etc.) in de huidige situatie „vrijvalt“. Immers, er hoeven nu minder medewerkers ondersteund te worden, terwijl de ondersteuning daarvoor nog wel aanwezig is. Aangezien de samenwerking pas per 1-1-2014 van start gaat, kunnen verschillende overheadkosten mogelijk voordien al worden afgebouwd, waardoor de desintegratiekosten lager zullen uitvallen.

Uitgaande van de afspraak dat elke organisatie de eigen desintegratiekosten oplost, is nagegaan of de desintegratiekosten voor de deelnemers ook door gezamenlijk te treffen maatregelen kunnen worden beperkt. In dat kader is afgesproken dat de nieuwe belastingorganisatie, onder marktconforme voorwaarden²¹, gehuisvest zal worden in het nieuwe stadskantoor van Utrecht en gebruik zal maken van de gebouw gebonden faciliteiten en ICT-voorzieningen van de gemeente²². Tevens is de afspraak gemaakt dat alle deelnemers die dat willen de kans krijgen ten aanzien van de in te kopen delen van de overige ondersteunende taken een aanbieding aan de nieuwe belastingorganisatie te doen. Ook dat biedt de mogelijkheid desintegratiekosten te verminderen. Overigens, er bestaat het risico dat er BTW moet worden berekend over diensten die door een van de deelnemers aan de samenwerkingsorganisatie worden geleverd. Dit vergt overleg met de inspecteur der belastingen. Tot slot blijft de komende periode gezocht worden naar andere mogelijkheden de desintegratiekosten verder te mitigeren.

Omdat de personele en contractuele frictiekosten, de versnelde afschrijvingskosten en de desintegratiekosten deelnemer-specifiek zijn en voor rekening van de latende organisaties komen, is in dit bedrijfsplan geen overzicht opgenomen van die kosten. Elke deelnemer zal hierover zelf inzicht verschaffen.

Hieronder is wel een overzicht gegeven van de projectkosten, die gezamenlijk worden gedragen en verdeeld zijn overeenkomstig eerdergenoemde kostenverdeelsleutel.

	Projectkosten
Utrecht	€ 1.117.555
De Bilt	€ 136.571
HDSR	€ 311.174
Totaal	€ 1.565.300

²¹ Hieronder staan de normbedragen voor het te leveren deel van de overhead:

- Huisvesting: € 5.132
- Facilitair: € 4.698
- ICT: € 5.955
- Totaal per fte: € 15.786

²² Naar de hiervoor te gebruiken juridische constructie wordt nog gekeken.

7. Transitie en risico's

7.1 Transitie

7.1.1 Uitgangspunten aanpak en verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Onderstaande uitgangspunten worden gehanteerd voor de aanpak en verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens het transitieproces; samen vormen deze het hoofdspoor van dit transitieproces.

Bij de uitwerking is scherp gelet op de formele kant van de bevoegdheden. Tegelijkertijd is geanticipeerd op de ervaring dat er gaandeweg een veranderproces als dit voor alle geledingen (politieke organen, ambtelijke toppen en ondernemingsraden) met het voortschrijden van het proces van samenwerking steeds meer ook een gemeenschappelijk belang ontstaat richting de nieuwe belastingorganisatie. De klus zal uiteindelijk dus ook samen moeten worden geklaard.

De uitgangspunten luiden als volgt:

- De besluitvorming over het bedrijfsplan en de advisering erover door de Ondernemingsraden in het derde en begin vierde kwartaal 2012 wordt in beide organisaties afzonderlijk georganiseerd. Onderling vindt waar nodig afstemming plaats via de projectorganisatie die nu al functioneert.²³ Zo nodig wordt er bestuurlijk opgeschaald.
- De uitvoering van de belastingtaak blijft tot 1 januari 2014 de verantwoordelijkheid van De Stichtse Rijnlanden (feitelijk grotendeels BsGW) en Utrecht (mede ten behoeve van De Bilt). Aan de huidige werkwijze en hiërarchie verandert niets en bestaande bevoegdheden blijven in stand.
- De inrichting van de nieuwe belastingorganisatie wordt gedaan onder de leiding én verantwoordelijkheid van het bestuur en de directeur van de nieuwe organisatie. Het bestuur wordt in november 2012 geïnstalleerd, de directeur medio het 1^e kwartaal van 2013 geworven. Zo lang deze niet in functie zijn treedt de projectorganisatie in de plaats. De projectorganisatie richt zich op het ontwerpen van onderdelen van de nieuwe belastingorganisatie en daarmee verband houdende voorbereidingshandelingen. Onomkeerbare besluiten worden niet genomen, tenzij dit onvermijdelijk is voor de voortgang van het proces.²⁴ Te nemen besluiten worden 'klaar gezet' voor het nieuwe bestuur resp. de directeur. De stuurgroep transformeert na benoeming van de directeur naar de nieuw beoogde rol, gericht op de ambtelijke invulling van het eigenaarschap.

²³ Met daarin de stuurgroep, projectgroep en werkgroepen.

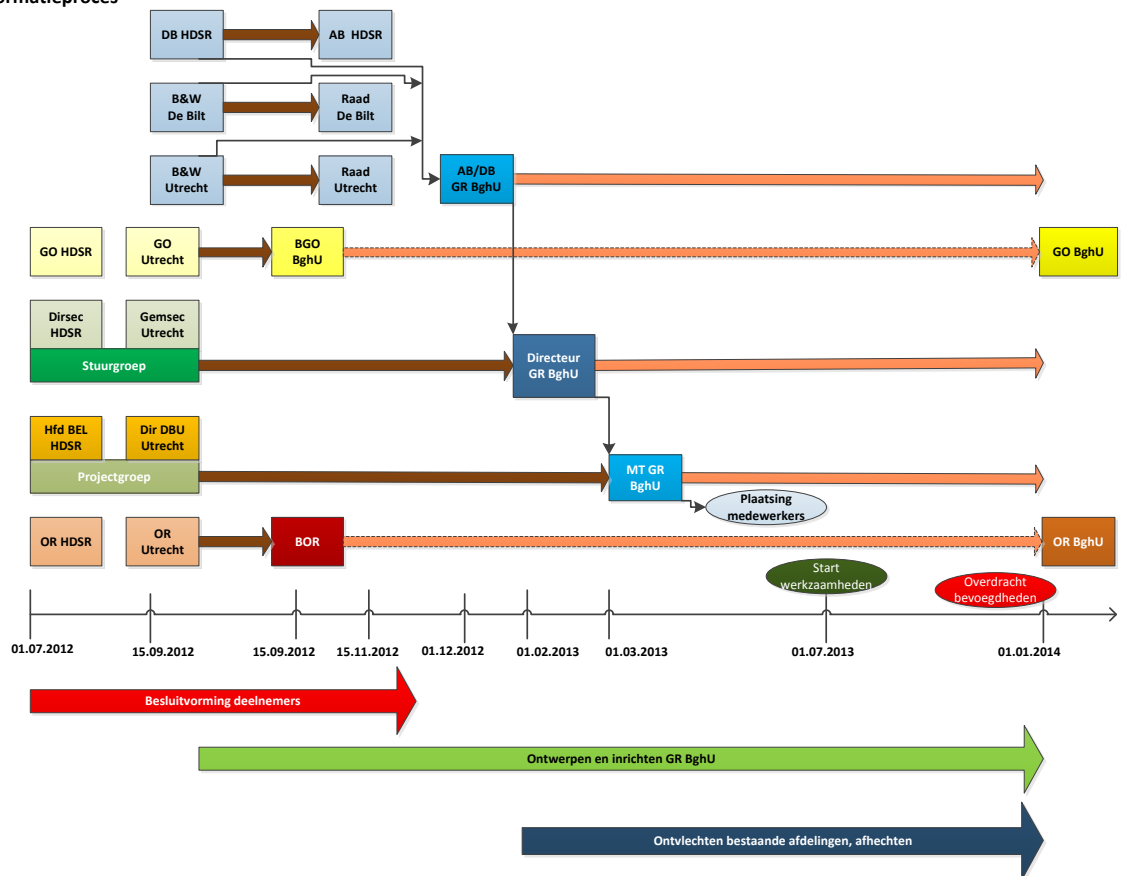
²⁴ Dit kan mogelijk spelen bij de aanbesteding van het digitaal klantconcept.

- Voor het inrichtingsproces wordt een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) gevormd, waarin vertegenwoordigers zitten van de betrokken Ondernemingsraden. Als WOR-bestuurder treedt de nieuwe directeur op en tot zijn/haar benoeming vervult een van de zittende WOR-bestuurders tijdelijk deze rol, mede namens de andere betrokken WOR-bestuurders. Nadat de medewerkers in de nieuwe belastingorganisatie zijn geplaatst, wordt er een verkiezing gehouden voor de OR van de nieuwe organisatie. De OR treedt bij voorkeur meteen op 1 januari 2014 in functie.
- Voor de totstandkoming van het sociaal plan wordt een Bijzonder Georganiseerd Overleg ingesteld. Hierin participeren delegaties van werkgevers- en werknemerszijde uit de betrokken organisaties. Per 1 januari 2014 functioneert er een GO van de nieuwe belastingorganisatie.
- De plaatsingsprocedure voor het management wordt in het 1^e kwartaal 2013 en die voor de overige functies wordt in het 2e kwartaal 2013 uitgerold, zodat vroegtijdig duidelijk is welke functie de medewerker in de belastingorganisatie gaat vervullen. De formele overgang van werkgever vindt plaats op 31 december 2013, tenzij er redenen zijn dat eerder te doen; daarover vindt dan afstemming plaats tussen management van de huidige organisatie en management belastingorganisatie.
- Het deel van de belastingwerkzaamheden dat ziet op de voorbereiding van de aanslagoplegging 2014 wordt in of kort na de zomer van 2013 al overgedragen aan de belastingorganisatie. Voor de rest van de werkzaamheden gebeurt dat zoveel mogelijk in december 2013. De formele bevoegdheden rondom de heffings- en inningstaak gaan pas op 1 januari 2014 over.
- Het ontvlechten van de belastingafdelingen uit de huidige organisaties en het afhechten van de gevolgen van de uitplaatsing van taken, medewerkers en middelen, gebeurt onder leiding én verantwoordelijkheid van de huidige directies. Bestuur en directie van de nieuwe belastingorganisatie formuleren de condities van de feitelijke overdracht van werkzaamheden (stand onderhanden werk, etc.), die dus gefaseerd zal verlopen.

7.1.2 Schematisch overzicht transitieproces

Hieronder is het transitieproces schematisch weer gegeven, rekening houdend met de te volgen tijdlijn.

Transformatieproces



Figuur 7.1. Transformatieproces bevoegdheden en verantwoordelijkheden

7.1.3 Projectkosten

In de tabel op de volgende pagina is een overzicht van de verwachte projectkosten weergegeven. Deze posten worden toegelicht in bijlage 8.

Raming projectkosten	In €
Personeel	
Directeur (12 mnd. voor de start in functie als kwartiermaker)	€ 120.000
Kosten wervingsbureau	€ 25.000
Ondersteuning P&O	€ 50.000
Kosten voorlopige OR	€ 10.000
Kosten plaatsingscommissie (externe leden, zoals van de vakbond etc.)	€ 15.000
Functiewaardering	€ 22.500
Extra opleidingskosten personeel	€ 80.000
Kosten sociaal plan	PM
Totaal personeel	€ 322.500
Projectorganisatie	
Externe inhuur projectondersteuning (projectleider, projectcoördinator, experts)	€ 150.000
Externe inhuur vrijspelen sleutelspelers	€ 320.000
Totale kosten projectleiding	€ 470.000
Belastingapplicatie/ automatisering	
Projectbegeleiding implementatie ICT	€ 150.000
Inrichtingskosten	€ 350.000
Totaal automatisering	€ 500.000
Communicatie	
Communicatie adviseur (communicatie met medewerkers)	PM
Medewerkerdagen	€ 40.500
Totaal communicatie	€ 40.500
Overig	
Begeleiding van inrichting pand	€ 25.000
Juridisch (fiscaal) advies	€ 55.000
Inrichting werkprocessen	€ 10.000

Raming projectkosten	In €
Onvoorzien	€ 142.300
Totaal overig	€ 232.300
Totaal	€ 1.565.300
Totaal excl. onvoorzien	€ 1.423.000

7.2 Risicoparagraaf

Bij de bespreking van de risico's wordt in het kader van het bedrijfsplan ingegaan op de risico's in het proces van totstandkoming van de belastingorganisatie.

Om de risico's inzichtelijk te maken, worden de meest risicovolle aannames expliciet vermeld.

Waar mogelijk worden ook aanbevelingen gedaan voor het beheersen van deze risico's. Op basis van deze analyse wordt beoordeeld of beheermaatregelen getroffen dienen te worden en waar deze dan uit bestaan.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste risico's opgenomen. De betekenis van de kolommen is als volgt:

Categorie: deze kolom is gerelateerd aan de sporen die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

Risico voor: in deze kolom wordt aangegeven of het een risico voor de samenwerkingsorganisatie, de deelnemer(s) of beide is.

Beschrijving risico (en effect): deze kolom geeft een inhoudelijke omschrijving van het risico en het effect als het risico zich manifesteert.

Aard en omvang risico: Deze drie kolommen betreffen zowel de aard van het risico als de omvang van het risico. De aard geeft aan op welke beheersaspecten van een project het risico impact heeft (als het optreedt). De afkortingen betekenen:

- T = Tijd, G = Geld, K = Kwaliteit.

Bij de omvang van het risico gaat het om de kans dat het risico optreedt en de impact (effect) daarvan. De afkortingen betekenen:

- KK = Kleine Kans, MK = Middelgrote Kans en GK = Grote Kans;
- BI = Beperkte Impact, MI = Middelgrote Impact en GI = Grote Impact.

Categorie	Risicoaspect	Risico voor:	Beschrijving risico (en effect)	Aard en omvang risico		
				T	G	K
<i>Bestuurlijk-juridisch, management en organisatie</i>	Gemeenschappelijke regeling is nog niet getroffen per 1 januari 2013	Deelnemers	Als de gemeenschappelijke regeling op 1 januari 2013 nog niet getroffen is, betekent dat de directeur nog niet benoemd kan worden en er vertraging kan optreden bij de daadwerkelijke inrichting van de belastingorganisatie. Er moeten dan noodverbanden gelegd worden met mogelijke discontinuïteit als gevolg.	KK MI		
	HDSR kan de overeenkomst met BsGW niet tijdig opzeggen omdat besluitvorming over het bedrijfsplan niet tijdig (voor 31 december 2012) is afgrond	HDSR	Als besluitvorming over samenwerking niet tijdig is afgerond, neemt HDSR een risico om de bestaande overeenkomst met BsGW op te zeggen. Het is in die situatie nog onvoldoende zeker of de samenwerking al dan niet doorgaat. Indien de overeenkomst met BsGW niet tijdig wordt opgezegd, dan kan pas weer tegen 31 december 2014 worden opgezegd. Dat zou een jaar vertraging kunnen betekenen.	MK GI		
	HDSR heeft de overeenkomst met BsGW tijdig opgezegd en later blijkt dat de belastingorganisatie niet per 1 januari 2014 start	HDSR	De overeenkomst tussen HDSR en BsGW loopt na opzegging af op 31 december 2013. Als de nieuwe belastingorganisatie op dat moment nog niet operationeel is, betekent dit dat waterschapsbelastingen niet kunnen worden geheven.	MK MI		
<i>Taken/ processen/ kwaliteit/ ondersteunende diensten</i>	Geen tijdige aansluiting op BPR	Beide	Gemiddeld genomen duurt het een jaar om aangesloten te worden op het GBA. Daar komt bij dat de aanvraagprocedure pas formeel kan worden gestart als de gemeenschappelijke regeling is getroffen. Mocht de aansluiting niet	KK GI	KK GI	KK GI

Categorie	Risicoaspect	Risico voor:	Beschrijving risico (en effect)	Aard en omvang risico		
				T	G	K
			tijdig gereed zijn, dan kan de nieuwe belastingorganisatie vermoedelijk niet op 1 januari 2014 starten met het heffen en innen van belastingen voor haar deelnemers.			
	Tijdelijke huisvesting niet gereed per 1 juli 2013	Belasting-organisatie	Indien de tijdelijke huisvesting niet gereed is per 1 juli 2013, zal een (tweede) tijdelijk onderkomen moeten worden gezocht. Voornaamste risico zijn de bijbehorende kosten. Ook kan het gevolgen hebben voor het tijdig gereed hebben van het digitale klantconcept, met name het onderdeel kantoorautomatisering.	KK GI	KK MI	
<i>Klantconcept, dienstverlening en ICT</i>	Digitaal klantconcept kan niet d.m.v. aanbesteding worden verkregen	Beide	Het is mogelijk dat er geen aanbieder is die het digitale klantconcept kan aanbieden. Een andere mogelijkheid is dat geen van de aanbieders voldoet aan de criteria. In dat geval zal de belastingorganisatie op zoek moeten naar andere ICT-voorzieningen om belastingen te kunnen heffen en innen. Uiteindelijk kan dat ertoe leiden dat de belastingorganisatie niet per 1 januari 2014 kan starten met het heffen en innen van belastingen.	MK GI		MK GI
	De implementatie van het digitale klantconcept is niet tijdig gereed	Beide	Als de implementatie van het digitale klantconcept niet tijdig gereed is, kunnen medewerkers van de belastingorganisatie er niet per 1 januari 2014 mee gaan werken. In een ander scenario is het digitale klantconcept per 1 januari 2014 nog niet gereed. Er moet voor beide	MK GI	MK GI	MK GI

Categorie	Risicoaspect	Risico voor:	Beschrijving risico (en effect)	Aard en omvang risico		
				T	G	K
			situaties een plan B gemaakt worden over wat dan te doen. ,			
	Verkeerde conversies	Beide	Als er geen goede conversies worden gemaakt van de bestanden, dan verstoort dat het proces van heffen en innen vanaf 1 januari 2014. Er moet een plan B gemaakt worden.	KK GI	KK GI	
<i>Personele aspecten</i>	Geen sociaal plan met vakbonden	Beide	Als er geen sociaal plan wordt gesloten met de bonden, dan kan de plaatsing van medewerkers bij de belastingorganisatie worden vertraagd. Indien die vertraging lang genoeg duurt, kan uiteindelijk de startdatum in gedrang komen.	KK MI	KK MI	
	Geen directeur en/of management	Beide	Indien er niet per 1 januari 2013 een directeur is en/of per 1 maart 2013 nog geen management, dan betekent dat dat de stuurgroep resp. projectgroep langer een rol moet blijven vervullen. Dit naast hun normale werk. Dit kan tot vertraging leiden. Belangrijk is ook dat de directeur dan niet betrokken is bij de verdere inrichting van de organisatie, wat discontinuïteit tot gevolg kan hebben.	KK LI		
<i>Ontvlechting</i>	Ontvlechting Utrecht/HDSR niet tijdig gereed	Beide	Indien de ontvlechting van de belastingtaken uit Utrecht/HDSR/BsgW niet tijdig gereed is, kan de nieuwe belastingorganisatie niet tijdig	MK GI	MK GI	

Categorie	Risicoaspect	Risico voor:	Beschrijving risico (en effect)	Aard en omvang risico		
				T	G	K
			starten. De grootste afhankelijkheid zit hier in de ontvlechting bij BsgW, gezien de afhankelijkheid van de derde die hier sterkt speelt. Voor Utrecht en HDSR kan dat er toe leiden dat er in 2014 niet (in februari)belastingen kunnen worden geheven.			
Financiën	Onvoldoende rekening gehouden met input-BTW	Belasting-organisatie	Er is rekening gehouden met input-BTW ter hoogte van €450.000 voor de nieuwe organisatie		KK BI	
	BTW verplichting	Deelnemers en belasting-organisatie	Het risico bestaat dat de nieuwe organisatie BTW zal moeten betalen over diensten die door de deelnemers worden geleverd.	KK KI	KK GI	KK KI
	Realisatie norm overhead	Belasting-organisatie	Risico dat voor de gekozen norm de overhead niet kan worden gerealiseerd	MK KI	MK MI	MK MI
	Realisatie verwachte besparingen	Belastingorga nisatie	Risico dat de verwachte besparingen niet worden gerealiseerd	MK KI	KK GI	MK KI
	Desintegratiekosten	Deelnemers	Risico dat de gehanteerde afbouw van de desintegratiekosten niet haalbaar is.	MK KI	MK GI	MK KI

Bijlage 1: tekst gemeenschappelijke regeling

[separaat als pdf bijgevoegd]

Bijlage 2: delegatiebesluit behorende bij gemeenschappelijke regeling

[Separaat als pdf bestand bijgevoegd]

Bijlage 3: bijlage bij hoofdstuk 5

Verschillen tussen CAR – UWO en Rechtspositieregeling gemeente Utrecht

De belangrijkste afwijkingen van de rechtspositieregeling Utrecht van de CAR UWO zijn:

- Omvang van het basisverlof is in de rechtspositieregeling Utrecht gunstiger (176,4 uur ten opzichte van 158,4 uur in de CAR UWO).
- De rechtspositieregeling Utrecht bevat een persoonsgebonden budget (PGB, € 212,29 per jaar per persoon in 2011), dat extra ingezet kan worden om keuzes te maken in het keuzemodel arbeidsvoorwaarden.
- De wijze van berekening van de aanspraak op overwerkvergoedingen is verschillend, waarbij de berekening in de gemeente Utrecht gunstiger is.
- De wijze van berekening van de waarnemings-/vervangingsloze is verschillend (percentage in CAR UWO, vast bedrag in rechtspositieregeling gemeente Utrecht), waarbij de CAR UWO over het algemeen genomen gunstiger uitvalt.
- De rechtspositieregeling Utrecht kent een volledige vergoeding voor woon-werkverkeer. De CAR UWO kent geen reiskostenvergoeding.
- In de rechtspositieregeling Utrecht wordt tevens een verhuiskostenvergoeding toegekend zonder dat verhuisplicht is opgelegd.

Verschillen tussen CAR – UWO en SAW

De belangrijkste afwijkingen van de rechtspositieregeling SAW van de CAR UWO zijn

- Het grootste verschil is de opbouw van de salarisschalen. De gemeentelijke cao kent twintig schalen (schaal 1 t/m 18 en een A-schaal bij 10 en 11). Daarnaast kent iedere gemeentelijke schaal elf periodieken. De cao van de waterschappen kent achttien schalen en geen periodieken. In plaats van periodieken is er een resultaatgerichte beloning, waarbij de groei van het salaris wordt bepaald binnen een reikwijdte van 0% (bij onvoldoende beoordeling), tot 5% (bij uitstekend beoordeling); deze percentages worden berekend over het maximum van de schaal. De schaalbedragen liggen voor de meeste schalen iets hoger in de waterschaps-cao.
- De jubileumregeling van de SAW valt iets gunstiger uit.
- De eindejaarsuitkering van CAR UWO is iets gunstiger dan SAW (6 respectievelijk 4%).
- De betaling bij langdurige ziekte is in SAW voor de gehele periode gunstiger dan CAR UWO.
- De CAR UWO kent een betaald ouderschapsverlofregeling die gunstiger is dan de onbetaalde verlofregeling van de SAW (die hiervoor verwijst naar de Wet arbeid en zorg)²⁵.

²⁵ HDSR kent in aanvulling op de SAW een eigen betaald ouderschapsverlof regeling, waarbij 60% loondoorbetaling over de ouderschapsverlofuren plaatsvindt.

- De SAW kent een reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer voor afstanden groter dan 10 kilometer enkele reis; de CAR UWO kent geen reiskostenvergoeding.

Arbeidsvoorwaarden met relatief grote verschillen

- aantal verplichte vrije dagen voor rekening werkgever en werknemer;
- aanspraken op budget voor afscheidsfeest bij ontslag en pensioen/fpu;
- overwerkvergoeding;
- inconveniëntentoeelage;
- vergoeding reiskosten woon-/werkverkeer;
- privégebruik dienstauto;
- omvang basisverlof en extra verlof;
- maximale bedrag voor gratificatie;
- thuiswerkregeling.

Bijlage 4: overzicht aansluiting functiehuizen gemeente Utrecht en HDSR bij functiehuis BsgW

De functies van gemeente Utrecht en HDSR zijn ‘geplot’ in het functiehuis naar voorbeeld van BsGW, waarbij gekeken is in welke functiebeschrijvingen de functiebepalende hoofdtaken terugkomen (aan de hand van percentages) (zie bijlage 4). Uit deze vergelijking valt het volgende te concluderen:

HDSR

- Voor zes functies van HDSR geldt dat het merendeel van de werkzaamheden in één specifieke functiebeschrijving van BsGW terugkomt²⁶.
- Voor één functie van HDSR geldt dat deze versnippert is over drie functiebeschrijvingen. Daar komt geen merendeel van de werkzaamheden in één functiebeschrijving van BsGW terug.

Gemeente Utrecht

- Voor 14 functies van de gemeente Utrecht geldt dat het merendeel van de werkzaamheden in één specifieke functiebeschrijving van BsGW terugkomt.
- Voor drie functies geldt dat er sprake is van een versnippering van de huidige werkzaamheden over verschillende functiebeschrijvingen van BsGW. In twee gevallen over twee functies, één geval over drie functies. Daar komt geen merendeel van de werkzaamheden in één functiebeschrijving van BsGW terug.
- Voor twee functies geldt dat een aanzienlijk deel van het huidige takenpakket niet terugkomt in het BsGW functiehuis (de taken met betrekking tot waardeafbakening en marktinformatie en de ‘buiten’ taken met betrekking tot objecten komen niet voor in de BsGW functies).
- Voor vijf functies van de gemeente Utrecht geldt dat de werkzaamheden in zijn geheel niet terugkomen in het functiehuis van BsGW. Dit geldt voor de functie van Buitendienst controleur precariobelasting en functies op het terrein van Modelmatige waardebepaling

Opbouw functiebeschrijvingen BsGW

De functiebeschrijvingen naar voorbeeld van BsGW zijn, net als die van gemeente Utrecht en HDSR op onderdelen behoorlijk specifiek beschreven. Op basis van bovenstaande bevindingen is het voornemen:

²⁶ Bij het begrip merendeel is voornamelijk uitgegaan van 70%. Dit is het percentage dat vaak gebruikt wordt om te bepalen of iets een ongewijzigde functie is; wanneer meer dan 70% van de werkzaamheden terugkomt in één van de functies van BsGW is er sprake van een ongewijzigde functie.

- Het functiehuis van BsGW als basismateriaal te laten dienen voor het functiehuis van BghU.
- In een volgende fase, bij het opstellen van een functieboek, op basis van de fijnstructuur en taakclustering uit het O&F-plan, te toetsen welke functiebeschrijvingen één op één kunnen worden overgenomen (die hebben nagenoeg eenzelfde clustering van taakelementen) en welke functiebeschrijvingen aangepast moeten worden conform de (op onderdelen mogelijk aangepaste) lijn en systematiek van het functieboek BsGW. Dit geldt in ieder geval voor de functies waarvan we in deze fase al weten dat we afwijken van het BsGW concept.
- Het functieboek aan te vullen met functies die nu in zijn geheel niet terugkomen in het functiehuis van BsGW. Dit geldt met name voor de WOZ-processen van de gemeente Utrecht. Hierover is in de Businesscase 2011 reeds afgesproken dat de WOZ-processen van de gemeente Utrecht als vertrekpunt dienen. Logischerwijs kunnen dan ook de functiebeschrijvingen van de gemeente Utrecht als leidraad worden gebruikt.
- De functiebeschrijvingen van BsGW op onderdelen generieker en compacter op te stellen. Dit maakt ook de functie-inpassing/vergelijking ten behoeve van de plaatsing makkelijker.
- De functies opnieuw te waarderen volgens een methodiek die goedgekeurd wordt door de OR, inclusief een vertaling naar de salarisschalen van de CAR UWV, waarbij de functiewaarderingsmethodiek gevolgen kan hebben voor de manier waarop de functies beschreven moeten worden.

Bijlage 5: Definities kostensoorten en toelichting berekeningswijze

Soorten kosten

Bij het tot stand brengen van het samenwerkingsverband spelen verschillende soorten kosten. Een eerste onderscheid is tussen:

- kosten die direct gerelateerd zijn aan de nieuwe belastingorganisatie;
- kosten die in de organisaties die deelnemen aan de belastingsamenwerking achter blijven en door die organisaties (dus de deelnemers of ‘latende’ organisaties) opgebracht moeten worden.

Een tweede onderscheid in soorten kosten is die tussen:

- de kosten die jaarlijks terug komen (jaarlijkse of *structurele* kosten);
- de kosten met een *incidenteel* of eenmalig karakter (transitiekosten).

Hieruit resulteren vier verschillende categorieën kosten. In onderstaande tabel wordt voor elk van deze vier categorieën een overzicht gegeven van de soorten kosten die hieronder vallen, bekeken vanuit het perspectief van de organisaties die gaan deelnemen aan de belastingsamenwerking.

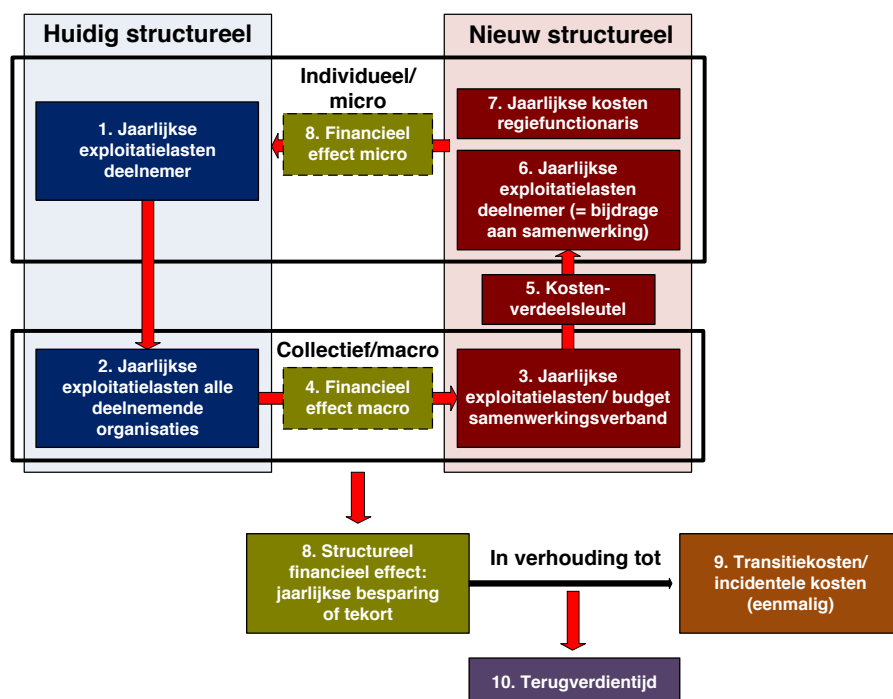
Soorten kosten	Kosten die direct gerelateerd zijn aan de nieuwe belastingorganisatie	Achterblijvende kosten voor organisaties (deelnemers of 'latende' organisaties)
<i>Jaarlijks terugkerende kosten/ structurele kosten</i>	<i>Jaarlijkse bijdrage</i> van elke deelnemer aan (het budget c.q. begroting van) de nieuwe belastingorganisatie.	<i>Kosten van de regiefunctionaris.</i> De (parttime) regiefunctionaris vervult bij de deelnemer de rol van operationeel opdrachtgever naar de belastingorganisatie (linking-pin functie).
<i>Incidentele kosten</i>	● Bijdrage van elke deelnemer in de <i>projectkosten</i> (projectkosten = de kosten om de nieuwe belastingorganisatie te realiseren, ook wel aanloopkosten genoemd); het gaat dan bijvoorbeeld om de migratiekosten naar één nieuw ICT systeem, voor (extra) scholing van medewerkers, voor communicatie of voor inhuur van externe adviseurs. ● Bijdrage van elke deelnemer aan de <i>kosten van het sociaal plan</i> voor medewerkers die over gaan naar de nieuwe organisatie; het gaat hierbij bijvoorbeeld om de extra reiskostenvergoedingen; op termijn lopen deze kosten af. ● Bijdrage van elke deelnemer aan de <i>kosten van tijdelijke extra formatie</i> gedurende de opstartperiode.	De zogenaamde <i>personele frictiekosten</i>: ● kosten van boventallig personeel, bestaande uit personeelslasten en kosten van flankerend beleid; boventallig personeel is om moverende redenen niet geplaatst in de belastingorganisatie. De <i>contractuele frictiekosten</i>: ● Dit zijn de kosten die voortvloeien uit het feit dat er kosten verbonden zijn aan het verbreken van bepaalde contracten (contractbreuk) of dat bestaande contracten uitgediend moeten worden. De zogenaamde <i>desintegratiekosten</i> dit betreft: ● de doorbelaste kosten die doorlopen voor de 'latende' organisaties nadat de afdeling belastingen is overgedragen; dit wordt ook wel 'doorlopende overhead' genoemd. De desintegratiekosten bestaan uit: - versnelde afschrijving van investeringen (in bijvoorbeeld ICT applicaties); - kosten voor afbouwen interne ondersteuning aan de afdeling belastingen. Voorbeelden zijn huisvesting (lege ruimtes) en de P&O adviseur van de afdeling Belastingen die straks minder werk heeft. Voor de gemeenten en het waterschap betreft dit dus een nog te realiseren taakstelling/ inspanningsverplichting.

Denkmodel

Onderstaand denkmodel vormt de basis voor de gekozen aanpak. In deze figuur staan alle elementen die impact hebben op het besparingspotentieel en de terugverdientijd van de deelnemende organisaties in hun onderlinge samenhang weergegeven.

Ter toelichting hierbij de volgende opmerkingen:

- De huidige jaarlijkse exploitatielasten van de individuele deelnemende partijen (1) vormen het startpunt in het denkmodel. Zij tellen op tot de jaarlijkse exploitatielasten van alle deelnemers, collectief (2).
- Op basis van deze huidige kosten (2) en de kosten van de nieuwe organisatie (3) wordt het financieel effect berekend op macroniveau (niveau van de totale organisatie) (4).
- De kosten van de totale belastingorganisatie worden middels een kostenverdeelsleutel (5) toegerekend naar de deelnemers (6). Per deelnemer worden daarbij de kosten voor de regiefunctionaris opgeteld (7).
- Het verschil tussen de huidige kosten per deelnemer en de kosten in de nieuwe situatie per deelnemer geeft het jaarlijkse financiële effect weer op het niveau van de afzonderlijke deelnemer (8).
- De transitiekosten (9) betreffen de incidentele kosten die worden gemaakt om de nieuwe situatie te realiseren.
- Wanneer de transitiekosten worden gedeeld door de jaarlijkse besparing, resulteert de terugverdientijd (10). Dit is de periode die nodig is om met de jaarlijkse besparingen de transitiekosten te dekken.



Bijlage 6: Besparingen: onderbouwing en toelichting

Onderstaand is per besparingsonderdeel aangegeven hoe de besparingen zijn opgebouwd.

- Klant contact: €330.000
 - Minder telefoongesprekken Utrecht. De verwachting is dat met invoeren van het digitaal klantconcept het aantal telefoongesprekken zal afnemen van de huidige 75.000 naar zo'n 40.000 (indicatieve schatting door het hoofd belastingen Utrecht). Dat is een afname van circa 50%. De aanname is dat de kosten van het klant contact centrum (nu €240.000 exclusief de voorziene besparing) met hetzelfde percentage kunnen afnemen. Dit betekent een besparing van naar schatting €120.000.
 - De formatie op ondersteuning Utrecht die zich in de backoffice bezig houdt met werkzaamheden ten aanzien van afhandelen van telefoontjes (naar schatting 4,8 fte) kan naar rato van dit percentage afnemen. Dat betekent een besparing van naar schatting 2,4 fte, oftewel circa €200.000 personele kosten incl. overheadkosten.
 - Doublures in klantcontacten invorderen: op dit moment betreffen circa 12% van de klantcontacten van HDSR onbestelbare poststukken, invordering of loonvordering. Aangenomen dat hiervan circa 30% overlappend is met de klantcontacten Utrecht, levert dit een aanvullende besparing op van naar schatting €10.000
- Kadastrale mutaties: €40.000
 - In de nieuwe situatie zullen de kadastrale mutaties slechts 1x verwerkt hoeven worden. Momenteel worden deze mutaties voor dezelfde objecten binnen de gemeentegrenzen Utrecht zowel door HDSR als door de gemeente Utrecht uitgevoerd. De geschatte besparingen bedraagt naar schatting zo'n €40.000. Daarbij gaan we uit van de berekeningen zoals die in het BsGW rekenmodel zijn gedaan. Becijferd is dat de formatieve kosten ten aanzien van kadastrale mutaties circa €120.000 bedraagt. Daarvan heeft naar schatting 30% betrekking op Utrecht. Dit resulteert omgerekend in een besparing van circa €40.000.
- Inboeken bezwaarschriften: €60.000
 - Door invoering van het digitaal concept zal in de nieuwe situatie het inboeken van bezwaarschriften minder tijd gaan kosten dan momenteel het geval is. Op dit moment bedraagt de tijdsbesteding ten aanzien van bezwaarschriften circa 1.800 uur en is als volgt onderverdeeld:
 - Bezwaren belastingen: 503 uur
 - Bezwaren parkeerbelasting: 625 uur
 - Poststukken: 656 uur

- Beroepszaken: 35 uur

De inschatting van hoofd belastingen Utrecht is dat hier 1 fte op kan worden bespaard (circa €60.000)

- Kwijtscheldingsbehandeling Utrecht: €70.000
 - hierop is reeds €165.000 bespaard door dit onderdeel onder te brengen bij BsGW. Aanvullend kan met verdere samenwerking €70.000 extra worden bespaard, zo is de inschatting van hoofd belastingen Utrecht.
- Dwangbevelen (deurwaarder): €110.000
 - de activiteiten ten aanzien van dwangbevelen die nu door HDSR en Utrecht voor dezelfde huishoudens in Utrecht en De Bilt worden ondernomen, kunnen in de nieuwe situatie gecombineerd worden. Dit levert per dwangbevel dat HDSR nu uitbesteed aan Utrecht een netto besparing op van naar schatting €20,-. Dit bedrag maal 5.500 dwangbevelen levert een besparing op van circa €110.000.
 - Het combineren van dwangbevelen leidt naar schatting tot een aanvullende besparing op de kosten van deurwaardersactiviteiten. Deze zijn niet nader gekwantificeerd.
- Verhogen norm productieve uren: €160.000
 - De huidige dienst belastingen werkt met een norm van 1.325 productieve uren per fte op jaarbasis. Deze norm is lager dan de norm van 1.365 uren per fte die gemeente-breed geldt. In andere uitvoeringsorganisaties (zoals belastingorganisatie BsGW) geldt een norm van 1.500 productieve uren per fte. Wanneer we de gemeente-brede norm van 1.365 uren hanteren, levert dat een besparing op van 40 uur per productieve medewerker per jaar Hiermee valt circa 3% van de beschikbare capaciteit van deze medewerkers vrij, een besparing van 3% op de personele kosten van de productieve medewerkers. Wanneer we afdelingshoofden etc. buiten beschouwing laten, dan bevat de huidige formatie van DBG circa 80 fte aan productieve medewerkers, 3% hiervan is 2,4 fte. Dit vertaalt zich in een besparing op loonkosten van circa €160.000.
- Opheffen doublures indirecte formatie: €192.000
 - Op dit moment is er in totaal circa 1,5 fte beleidsformatie opgenomen in de formaties van Utrecht, HDSR. Hiervan kan 0,5 fte komen te vervallen. Dit komt neer op circa €40.000
 - Voor de nieuwe organisatie berekenen we de benodigde overhead op basis van een normbedrag voor uitvoeringsorganisaties van €23.800 per fte. In dit bedrag zit tevens de personele kosten voor de financiële en control functie opgenomen. Omgerekend naar formatie komt dit bedrag neer op bijna 7 fte voor Financiën en control. We veronderstellen dat hieruit 2 fte voor control bij de nieuwe organisatie kan worden ingezet. Op dit moment zit in de formatie van Utrecht eveneens circa 2 fte control opgenomen. Het opheffen van deze doublure levert een besparing op van naar schatting €150.000, gebaseerd op de hogere personele kosten voor een controller van €75.000 per fte (voorzichtige schatting) en inclusief overhead.
 - Besparingen op ICT in het primaire proces: €215.000 tot €615.000

- De huidige kosten van ICT in het primaire proces (dus geen kantoorautomatisering etc.) van Utrecht (zowel WOZ als belastingen) en HDSR (belastingen) zijn in onderstaande tabel weergegeven:

ICT kosten primair proces		
Utrecht	€	1.804.000
HDSR	€	132.000
Totaal huidige kosten	€	1.936.000

- De kosten van ICT in het primaire proces van de nieuwe organisatie zijn in de tabel hieronder weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de investeringen enerzijds (deze worden gekapitaliseerd op basis van een annuïteit met rente 4,5% en de hiervoor gebruikelijke afschrijvingstermijn van 7 jaar) en exploitatiekosten anderzijds. Bij deze kosten is een onder- en bovengrens aangehouden in verband met de onzekerheid ten aanzien van de kosten door de aanbiedende partijen.

	Minimaal	Maximaal
Investeringskosten		
Investering Software (front -mid- & backoffice)	€ 1.100.000	€ 1.500.000
Investering Hardware	€ 200.000	€ 250.000
Totaal investering	€ 1.300.000	€ 1.750.000
Totaal kapitaalkosten investeringen per jaar:	€ 220.612	€ 296.978
Bijkomende exploitatiekosten		
Onderhoud en gebruikskosten software	€ 275.000	€ 350.000
Support 1 ^e , 2 ^e en 3 ^e lijn	€ 100.000	€ 150.000
Exploitatiekosten datacenter	€ 300.000	€ 500.000
Bijkomende exploitatiekosten, per jaar, totaal	€ 675.000	€ 1.000.000
Totaal per jaar	€ 895.612	€ 1.296.978

- De besparingen die resulteren uit het verschil tussen huidige en toekomstige kosten zijn uit onderstaande tabel af te lezen. Niet uit te sluiten valt dat er aanvullende besparingen optreden op dit onderdeel door een scherpe aanbidding van het ICT concept en/of door mogelijk doublure met kosten van kantoorautomatisering.

Totaal huidige kosten	€ 1.936.000
Totaal toekomstige kosten, minimaal	€ 895.612
Totaal toekomstige kosten, maximaal	€ 1.296.978
Besparing minimaal	€ 639.000
Besparing maximaal	€ 1.040.000

Bijlage 7: Overzicht formatie oud en nieuw

In onderstaande tabel is een gedetailleerd overzicht opgenomen van de formatie in de huidige situatie, de besparingen op de formatie en de formatie in de nieuwe situatie. De besparingen op de formatie zijn geplaatst bij de functies waar deze het meest betrekking op hebben. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling daarmee een relatie te leggen met personen of organisaties.

De formatie van HDSR/BsGW betreft de formatie die (op basis van het BsGW rekenmodel) geassocieerd kan worden met de werklast die BsGW momenteel uitvoert ten behoeve van HDSR.

	Afdeling	Functie	Totaal	Besparing	Nieuw
Utrecht Belastingen (incl. parkeren)	indirect	Hoofd Gemeentebelastingen	1,0		1,0
	b&b	Groepshoofd bezwaar en beroep	1,0		1,0
	b&b	Senior-mdw Bezwaar	4,9		4,9
	b&b	Mdw bezwaar	6,9	-1,0	5,9
	inv	Groepshoofd invorderen	1,0		1,0
	inv	Belastingdeurwaarder	4,0		4,0
	inv	Senior-mdw Invordering	1,0		1,0
	inv	Mdw Invordering	9,8		9,8
	gb	Groepshoofd bestandsbeheer	1,0		1,0
	gb	Mdw Bestandsbeheer	6,2	-0,63	5,6
	gb	Senior-mdw Bestandsbeheer	3,0		3,0
	gb	Precariocontroleur	1,0		1,0
	Indirect	Groepshoofd ondersteuning	1,0		1,0
	gb	Applicatiebeheerder	5,0		5,0
	indirect	Mdw Ondersteuning	8,5	-2,4	6,1
	indirect	Allround admin.mdw	3,3		3,3
	indirect	Mdw Bedrijfsbureau	1,4		1,4
	b&b	Fiscaal-juridisch mdw	4,6		4,6
		Totaal belastingen	64,6	-4,0	60,6
Utrecht WOZ (incl. meten vloeroppervlak)	waarderen	Hoofd WOZ	1,0		1,0
	b&b	Groepshoofd	1,9		1,9
	waarderen	Senior WOZ-taxateur	5,8		5,8
	waarderen	WOZ-taxateur	10,6		10,6
	waarderen	Mdw modelmatig waarderen	1,0		1,0
	waarderen	Werkvoorbereider (WOZ)	6,6		6,6
		Totaal WOZ	26,9	0,0	26,9
	inv	Overig: debiteurenbeheer	0,7		0,7
	indirect	Control/BBI/OA/IC	1,9	-1,9	0,0

	Afdeling	Functie	Totaal	Besparing	Nieuw
	indirect	Administratieve ondersteuning	0,8		0,8
		Totaal overig	3,4	-1,9	1,5
		Totaal Utrecht	94,9	-5,9	89,0
HDSR	gb	Applicatiebeheerder A	1,0		1,0
	gb	medewerker belastingen A	3,0		3,0
	gb	medewerker belastingen B	3,0		3,0
	gb	heffingstechnoloog	0,8		0,8
	indirect	afdelingshoofd B	1,0		1,0
	indirect	Beleidsmedewerker C	1,0	-0,5	0,5
	indirect	Proces- en gegevensbeheerder	1,0		1,0
	inv	Deurwaarder	1,0		1,0
	inv	medewerker belastingen B	1,0		1,0
		Totaal HDSR	12,8	-0,5	12,3
BsGW/ HDSR	indirect	Mw. fisc.jur.zkn (11)	0,3		0,3
	gb	Coörd. Geg.verwerking	1,5		1,5
	gb	Coördinator WVO bedrijven	0,5		0,5
	gb	Inspecteur WVO bedrijven	0,7		0,7
	gb	Mw. Gegevensbeheer	5,6		5,6
	gb	Senior mw GB	0,6		0,6
	gb	Senior mw. WVO-bedr.	0,0		0,0
	inv	Adm. mw. Invordering	0,0		0,0
	inv	Deurwaarder	2,9		2,9
	inv	Procescoördinator	0,8		0,8
	inv	Senior mw. I&A	0,5		0,5
	inv	Senior mw. invordering	2,2		2,2
	klz	Doc. Inf verzorgster	0,6		0,6
	klz	Mw. klantencontactcenter	4,6		4,6
	klz	Mw. Klantenzaken	1,1		1,1
		Totaal BsGW/HDSR	21,97	0	21,97
	indirect	Informatiebeheerder (+)		1	
	indirect	Procescoördinator (+)		0,5	
		Productiviteitsnorm verhoging (-)		-2	
Totaal alle partijen nieuwe situatie			129,7	-6,9	122,8
	Controllers gefinancierd uit overheadbudget			+2	124,8

Bijlage 8: Toelichting op de projectkosten

- Personeel
 - Kosten wervingsbureau: alleen voor directeur, niet voor management
 - Ondersteuning P&O: externe inhuur voor begeleiding plaatsingscommissie
 - Kosten voorlopige OR: Deze kosten hebben betrekking op opleidingskosten, ondersteuning en begeleiding (2 dagen opleiding, een dagje op de hei en beperkte begeleiding). Dit is exclusief ambtelijke ondersteuning. We gaan er vanuit dat die door de deelnemers wordt geleverd.
 - Kosten plaatsingscommissie: vergoeding vergaderingen etc. externe leden, zoals van de vakbond etc.
 - Functiewaardering: circa 15 functies, waarden kosten 0,5 dag tegen tarief van €1.500. Indien bij de deelnemers de kennis en capaciteit beschikbaar is om functies te waarden, kan deze post komen te vervallen.
 - Extra opleidingskosten: We gaan voor deze post uit van 1% opslag op de personele kosten. We gaan er vanuit dat de kosten van opleiding voor nieuwe belastingapplicatie is inbegrepen in de kosten nieuwe belastingapplicatie.
 - Kosten sociaal plan: Kan een grote variëteit hebben, reiskosten en reistijd zijn de grootste bepalende factoren, daarnaast nog kosten van de bezwarencommissie. Vanwege de onzekere uitkomst: hier nog PM.
- Projectorganisatie
 - Externe inhuur projectleider: De directeur start per 1 januari 2013 (12 maanden voor startdatum 1-1-2014). Als de directeur is aangesteld, is er geen projectleider (PL) meer nodig, maar wel een (extern) coördinator. We gaan uit van een inzet door PL en coördinator van gemiddeld 1 dag per week gedurende 40 weken. Dat zal in werkelijkheid natuurlijk variëren.
 - Naast een coördinator zal ook capaciteit nodig zijn voor het opstellen van de dummy-begroting en het ondersteunen van de onderhandelingen over het sociaal plan. We gaan er vanuit dat de coördinator hieraan ook bijdraagt.
 - Externe inhuur vrijspelen sleutelspelers: Uitgegaan van: 3 leidinggevend en 2 ICT specialist gedurende 40 weken. Wanneer partijen besluiten te gaan samenwerken dient een procedure te worden aangenomen die bepaalt in welke situatie er sprake is van sleutelspelers, hoe daartoe wordt besloten door de deelnemers en in

welke mate er dan een beroep mag worden gedaan op de beschikbare projectmiddelen. Indien de deelnemers de capaciteit beschikbaar hebben, dan vervalt de noodzaak om extern in te huren. Er kan dan mogelijk met gesloten beurzen een oplossing worden gevonden waardoor de hier opgenomen kosten komen te vervallen.

- Belastingapplicatie/automatisering
 - Kosten voor projectleiding: dit betreft de kosten voor externe inhuur voor begeleiden van de implementatie van het ICT concept.
 - Inrichtingskosten betreft inrichting van het datacenter, de technische inrichting van de software, optimalisatie gegevens, migratie en conversie gegevens, opbouwen interfaces naar deelnemers
 - NB: Voor het schoon opleveren van de gegevens dragen de deelnemers zelf zorg
 - De kosten voor belastingapplicatie/automatisering kunnen sterk variëren en zijn daarmee zeer onzeker.
- Communicatie
 - Communicatie adviseur: Communicatie met medewerkers is nodig (nieuwsbrieven, communicatie omtrent medewerkersdagen etc.). Indien niet beschikbaar vanuit deelnemers, dan hier kosten externe inhuur voor opnemen. Vooralsnog gaan we er vanuit dat communicatie door de deelnemers zelf wordt verzorgd.
 - Kosten medewerkersdagen: hierbij gaan we uit van 135 medewerkers en €300 per medewerker.
- Overig
 - Begeleiding van inrichting pand: Kosten zijn sterk afhankelijk van hoe de huisvestingssituatie is. In dit bedrag is opgenomen de kosten voor inrichtingsplan (bijv. flexplan).
 - Juridisch (fiscaal) advies: Dit bedrag is als volgt opgebouwd:
 - Externe inhuur voor afdekken juridische risico's uitbesteding ICT: €30.000;
 - BTW advies €15.000;
 - Juridisch advies aanbestedingen overig €20.000.
 - Indien bij de deelnemers de benodigde juridische kennis en capaciteit beschikbaar is, kan deze post komen te vervallen. We wijzen er echter op dat het gaat om specialistische kennis en expertise.
 - Inrichting werkprocessen: betreft kosten voor externe inhuur voor nadere omschrijving/detaillering van de werkprocessen, aansluiting op de processen

onderling etc. Indien bij de deelnemers de benodigde kennis en capaciteit beschikbaar is, kan deze post komen te vervallen.

- Onvoorzien: 10% van de kosten
- Niet opgenomen in de projectbegroting:
 - Kosten voor DIV/Archief: inrichting, overdragen verantwoordelijkheden , afstemming archiefinspecteur provincie, verwijderen van oude archieven etc.